



## RUBRIQUES

● INSTITUTIONS

● JURIDICTIONS

● COMMANDE  
PUBLIQUE

● FINANCES  
PUBLIQUES

● MARCHÉS

● ENTREPRISES

● QUESTIONS  
SOCIALES

● NUMÉRIQUE

● EMPLOI



Retrouvez tous les  
articles et toutes les  
éditions sur notre  
site dédié

## ÉDITO

Agir pour la relance des économies locales et la transition énergétique des bâtiments publics: les ambitions du Gouvernement à travers #FranceRelance

Alain Resplandy-Bernard  
*Directeur de l'immobilier de l'État*



Le plan de relance qu'a annoncé le Gouvernement, début septembre, va permettre à la politique immobilière de l'Etat de connaître une accélération de sa transition écologique. Il comporte ainsi un vaste programme de rénovation énergétique des bâtiments publics pour un montant de 4 milliards d'euros auxquels s'ajoutent des investissements décidés dans le Ségur de la Santé pour les hôpitaux et les EPHAD.

Ces investissements vont à la fois permettre de soutenir le secteur de la construction en générant au niveau local de multiples chantiers bénéficiant à l'ensemble du tissu des entreprises du BTP, et de réduire l'empreinte énergétique des bâtiments publics en proposant une action rapide et significative sur les consommations énergétiques. Comme le soulignait Olivier Dussopt, ministre délégué en charge des comptes publics, lors

du lancement de la démarche : "Les bâtiments sont responsables du quart des émissions de gaz à effet de serre en France. La sobriété énergétique des bâtiments publics de l'État, qui représentent environ 100 millions de mètre carrés, constitue donc une priorité majeure. Il s'agit aussi de moderniser les lieux de notre vie collective au bénéfice des usagers et des agents, dans un devoir d'exemplarité rappelé par la Convention citoyenne pour le climat".

En choisissant de lancer deux appels à projets nationaux (l'un pour les bâtiments de l'enseignement supérieur et de la recherche, l'autre pour le reste des bâtiments de l'Etat), le Gouvernement a privilégié un système alliant une grande rapidité dans la sélection des projets, grâce à la déconcentration pour la sélection des projets de moins de 5 M€, et une mise en concurrence permettant de retenir les meilleurs projets au regard de deux critères : leur impact sur la consommation énergétique et la capacité des équipes porteuses à lancer les travaux dans l'année 2021. Le choix des projets retenus sera

annoncé fin novembre 2020, par le ministre de l'économie, des finances et de la relance.

Il s'agit d'un formidable challenge pour la direction de l'immobilier de l'Etat, qui pilote la démarche en association avec le MESRI et le MTE, et qui va demander une mobilisation très forte de l'ensemble des acteurs de l'Etat. Plusieurs milliers de projets sont attendus sur l'ensemble du territoire métropolitain et ultra-marin. La conduite rapide de ces milliers de chantiers va constituer un défi opérationnel pour lequel la mobilisation de tous les outils de la commande publique va être nécessaire. Les évolutions récentes en matière de marchés publics vont ainsi s'avérer être un facteur clef de la réussite de ce volet du plan de relance.

# SOMMAIRE

## N° 303 - 8 octobre 2020



### INSTITUTIONS

■ Publication du rapport d'activité 2020 du Conseil constitutionnel ■ 75ème anniversaire de l'ONU ■ Rapport d'activité 2019 de la Commission d'accès aux documents administratifs



### JURIDICTIONS

■ Installation du parquet européen le 28 septembre 2020 ■ Publication du décret n° 2020-1161 du 23 septembre 2020 relatif à la mise en œuvre d'un dispositif électronique mobile anti-rapprochement ■ Décision du Conseil d'Etat en date du 25 septembre 2020 sur le délai de recours



### COMMANDE PUBLIQUE

■ La procédure de référé contractuel applicable aux contrats de droit privé de la commande publique est conforme à la Constitution



### FINANCES PUBLIQUES

■ Le projet de loi de finances 2021 ■ Publication du rapport de France Stratégie sur l'évaluation du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) ■ Rapport de la Cour des comptes sur la direction générale des douanes et droits indirects DGDDI



### MARCHÉS

■ Commission européenne : plans d'action pour l'Union des marchés de capitaux et l'Union douanière ■ Arrêt en grande chambre de la Cour de Justice de l'Union européenne sur la rémunération des artistes ressortissants d'Etats tiers à l'Espace Economique Européen (EEE) ■ Publication du rapport annuel du Haut conseil de stabilité financière ■ Publication du rapport annuel 2019 de l'inspection des services des réclamations et des médiations traitées par la douane



### ENTREPRISES

■ Publication du premier rapport du comité de suivi et d'évaluation de la loi PACTE ■ Publication par l'Agence française anticorruption d'un diagnostic national sur les dispositifs anticorruption dans les entreprises ■ Etude de l'INSEE - Les créateurs d'entreprises de 2018



### QUESTIONS SOCIALES

■ Rapport de la Cour des Comptes sur les agents contractuels dans la fonction publique ■ France stratégie - Rapport sur la protection sociale des travailleurs indépendants ■ Cour de cassation : arrêt sur la limite de la protection du salarié dénonçant un harcèlement moral



### NUMÉRIQUE

■ Rapport d'information du Sénat relatif à la lutte contre l'illectronisme et pour l'inclusion numérique ■ Circulaire du 17 septembre 2020 relative aux obligations du Gouvernement en matière d'accessibilité aux personnes en situation de handicap des sites internet publics



- Ordonnance du 23 septembre 2020 relative aux conditions de travail des jeunes travailleurs de moins de dix-huit ans à bord des navires



PUBLICATION

## Publication du rapport d'activité 2020 du Conseil constitutionnel

Le Conseil constitutionnel a publié, le 1er octobre 2020, son rapport annuel<sup>(1 et 2)</sup> qui rend compte de son activité entre le 1er septembre 2019 et le 31 août 2020.

Il s'ouvre par un entretien avec son président, Laurent Fabius, qui souligne notamment la poursuite du rôle de protecteur des libertés fondamentales du Conseil constitutionnel pendant la crise sanitaire liée à la pandémie de covid-19.

D'une part, lors du contrôle a priori des lois prorogeant l'état d'urgence sanitaire et organisant la sortie de l'état d'urgence sanitaire, il a ainsi veillé à concilier l'exigence constitutionnelle de protection de la santé et le respect des droits et libertés fondamentaux. Si plusieurs dispositions de la loi prorogeant l'état d'urgence sanitaire ont été validées, il a, concernant les traitements de données à caractère personnel de nature médicale aux fins de « traçage » prononcé deux censures partielles et énoncé trois réserves d'interprétation. Concernant le régime des mesures de quarantaine et d'isolement, il a prononcé une réserve d'interprétation et une censure.

D'autre part, lors de l'examen de questions prioritaires de constitutionnalité (QPC) posées dans le cadre de contentieux relatifs à la mise en œuvre du régime initial de l'état d'urgence sanitaire sur le calendrier des élections municipales, les infractions pénales réprimant les manquements aux règles de confinement, ou encore les règles spéciales de la détention provisoire prévues dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire.

Le rapport marque les 10 ans de la QPC. Tout d'abord, en revenant à ses origines avec un article de Robert Badinter président du Conseil constitutionnel de 1986 à 1995 ; puis par les regards rétrospectifs posés par deux universitaires Anne Levade et Bertrand Mathieu qui président également l'Association française de droit constitutionnel ; et enfin par un article de Nicole Mastracci, membre du Conseil constitutionnel, présidente du comité scientifique de QPC 2020, intitulé « *QPC 2020 : penser collectivement la question citoyenne* ».

Le rapport revient sur les décisions prises par le Conseil constitutionnel en 2019-2020.

S'agissant des décisions de contrôle de constitutionnalité a priori, 24 décisions (dites décisions de conformité « DC ») ont été prises entre le 1er septembre 2019 et le 31 août 2020. Le Conseil constitutionnel s'est notamment prononcé sur la loi relative à l'énergie et au climat, la loi d'orientation des mobilités, la loi de financement de la sécurité sociale, la loi de finances pour 2020, la loi visant à lutter contre les contenus haineux sur internet, la loi instaurant des mesures de sûreté à l'encontre des auteurs d'infractions terroristes à l'issue de leur peine.

S'agissant des décisions de contrôle de constitutionnalité a posteriori, le Conseil a été saisi de 51 QPC entre le 1er septembre 2019 et le 31 août 2020, dans 7 branches du droit différentes : droit, fiscal, droit pénal, droit public, droit social, droit des affaires, droit civil et droit de l'environnement. Il a prononcé 12 censures et 8 réserves d'interprétation. Statuant sur une QPC relative à l'interdiction de la production, du stockage et de la circulation de certains produits phytopharmaceutiques<sup>(3)</sup>, le Conseil constitutionnel a consacré un objectif de valeur constitutionnelle de protection de l'environnement, patrimoine commun des êtres humains.

Dans le cadre du contrôle des opérations de recueil des soutiens à la proposition de loi, déposée en application du troisième alinéa de l'article 11 de la Constitution, visant à affirmer le caractère de service public national de l'exploitation des aéroports de Paris, il a constaté par sa décision n° 2019-1-8 RIP du 26 mars 2020, que la proposition de loi n'avait pas obtenu le soutien d'au moins un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales. À l'issue de cette première mise en œuvre, partielle, de la procédure de référendum d'initiative partagée, le Conseil constitutionnel a estimé nécessaire de formuler des observations par sa décision n° 2019-1-9 RIP du 18 juin 2020.

Outre les décisions qu'il a rendues par la voie du contrôle de constitutionnalité a priori et a posteriori et dans le cadre de la procédure de référendum d'initiative partagée, le Conseil constitutionnel a rendu plusieurs décisions relevant d'autres catégories : huit décisions dites de déclassement (dites « L » pour lesquelles la question à trancher est celle de la nature législative des dispositions qui lui sont soumises) ; une décision relevant de la catégorie dite « AUTR » (autres textes et décisions) et deux décisions d'organisation (dites « ORGA »).

Dans une partie intitulée « Partager les grands débats constitutionnels », le rapport propose un décryptage de quelques enjeux actuels qui enrichissent la discussion sur la théorie et la pratique de la justice constitutionnelle. Deux thématiques très différentes y sont analysées : la jurisprudence environnementale du Conseil constitutionnel, par le professeur Daniel C. Esty, et le contentieux constitutionnel indemnitaire, par le professeur Mathieu Disant.

Dans la partie « Le Conseil en mouvement », le rapport i) donne les chiffres clés du Conseil constitutionnel – 70 personnes travaillent au secrétariat général du Conseil constitutionnel, 10 057 visites par jour de son site internet, ii) décrit le fonctionnement de ses services et les modalités pratiques d'organisation de ses travaux afin de faire face à l'épidémie de covid-19. Sa démarche d'économie d'énergie et de développement durable est présentée, ainsi que les différents événements organisés (salon du livre juridique, concours « Découvrons notre Constitution » et la

publication d'un ouvrage intitulé « Le Conseil constitutionnel au Palais-Royal »). Enfin, la dernière partie du rapport est consacrée aux relations internationales du Conseil constitutionnel.

#### Notes

- ▶ (1) *Rapport d'activité 2020 du Conseil constitutionnel (pdf)*
- ▶ (2) *Rapport d'activité 2020 du Conseil constitutionnel (numérique)*
- ▶ (3) *Décision n° 2019-823 QPC du 31 janvier 2020 - Union des industries de la protection des plantes [Interdiction de la production, du stockage et de la circulation de certains produits phytopharmaceutiques]*

Sommaire



#### PUBLICATION

## 75ème anniversaire de l'ONU

Les États Membres de l'Organisation des Nations Unies ont célébré le 75ème anniversaire de cette institution<sup>(1)</sup> lors d'une réunion de haut niveau qui s'est tenue le 21 septembre 2020 et ont adopté, à cette occasion, une déclaration politique consacrée au thème : « L'avenir que nous voulons, l'ONU qu'il nous faut : réaffirmons notre attachement collectif au multilatéralisme ».

A l'occasion de cette journée, le Secrétaire général de l'ONU a signalé que ce 75ème anniversaire était marqué par un vaste débat à l'échelle planétaire sur le rôle de la coopération mondiale dans la construction de l'avenir auquel ont participé plus d'un million de personnes à travers le monde, et notamment un grand nombre de jeunes.

Selon les premiers résultats des données collectées entre le 1er janvier 2020 et le 24 mars 2020, 95% des personnes interrogées conviennent que les pays doivent nécessairement travailler ensemble pour gérer les défis mondiaux, et ce d'autant plus à compter de fin février, alors que le Covid-19 commençait à se répandre dans le monde.

Selon le Secrétaire général de l'ONU, la souveraineté nationale - principe fondamental de la Charte des Nations Unies - va de pair avec une coopération internationale

renforcée, reposant sur des valeurs communes et des responsabilités partagées dans la poursuite du progrès pour tous et toutes. « Personne ne souhaite de gouvernement mondial, mais » a-t-il souligné, « nous devons œuvrer de concert pour améliorer la gouvernance mondiale ».

L'Assemblée générale des Nations Unies a adopté par consensus la Déclaration faite à l'occasion de la célébration du 75e anniversaire de l'Organisation des Nations Unies<sup>(2)</sup>.

La Déclaration précise qu'au fil des ans, plus d'un million de femmes et d'hommes ont servi sous le drapeau de l'Organisation des Nations Unies dans plus de 70 opérations de maintien de la paix. Les Etats reconnaissent que l'ONU a connu son lot de déceptions mais soulignent qu'il est dans l'intérêt des nations comme des peuples de renforcer la coopération internationale et de saisir une « occasion historique de reconstruire en mieux et en plus vert ».

Le monde d'aujourd'hui étant très différent de celui d'il y a 75 ans, la déclaration réaffirme le besoin de réformer les trois principaux organes de l'ONU - le Conseil de sécurité, l'Assemblée générale et le Conseil économique et social - et d'assurer son financement durable, en soulignant l'importance cruciale des financements conjoints publics-privés.

#### Notes

- ▶ (1) *75ème anniversaire de l'ONU*
- ▶ (2) *Déclaration faite à l'occasion de la célébration du soixante-quinzième anniversaire de l'Organisation des Nations Unies*

Sommaire



PUBLICATION

## Rapport d'activité 2019 de la Commission d'accès aux documents administratifs

Le rapport d'activité 2019 de la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA)<sup>(1)</sup> présente les questions nouvelles examinées par les membres du collège au cours de l'année écoulée et propose une synthèse des principaux avis et des principales décisions rendues par les juridictions administratives en matière d'accès aux documents administratifs et de transparence de l'action administrative.

Dans son avant-propos, le président sortant souligne les changements profonds des cinq dernières années marquées par le passage d'un droit d'accès aux documents administratifs à un principe d'open data avec la mise en ligne du maximum d'informations dont la réutilisation est gratuite sauf exceptions.

Le rapporteur général de la CADA, fonction permanente depuis la fin de l'année 2018, précise que l'open data n'a pas eu pour effet de faire baisser les demandes de communication. Il a, au contraire, généré de nouvelles demandes tendant à vérifier l'exactitude et la complétude des documents ou données mises en ligne par l'administration.

Sont également rappelées les évolutions du cadre juridique avec la consécration par le Conseil constitutionnel de l'existence d'un droit d'accès aux documents administratifs<sup>(2)</sup>, garanti par l'article 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen<sup>(3)</sup> et la loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique<sup>(4)</sup>.

Le rapport fait ressortir deux types de saisines. Une première catégorie ne présente pas de difficulté, découlant plutôt du fait que des administrations ne se sont pas suffisamment organisées pour répondre dans les délais voulus aux demandes de communication. La seconde catégorie concerne des questions nouvelles délicates, le droit d'accès aux documents comportant beaucoup de dispositions spéciales. En 2019, la commission a dû traiter environ 7 000 dossiers, à raison de 1 105 par agent. La part des saisines relevant du secteur «affaires sanitaires et sociales» a augmenté : 1142 saisines en 2019 contre 948 l'année précédente, tendance qui se confirme au 1er semestre 2020, étant donné le contexte sanitaire de pandémie.

Le rapport d'activité présente la synthèse des principaux

avis de la CADA. Dans son avis (20190098), la Commission estime que, même si le maire fait connaître au public l'existence du document d'information communal sur les risques majeurs par un avis affiché à la mairie pendant deux mois au moins et que ce document est consultable sans frais à la mairie, ce document est quand même communicable à toute personne qui en fait la demande. Dans un autre avis (20183325), la Commission a réaffirmé sa doctrine selon laquelle les dossiers disciplinaires des agents publics ne sont communicables qu'à l'intéressé : cette protection couvre le courrier de notification de la sanction et l'accusé de réception de cette sanction qui ne sont pas détachables des dossiers disciplinaires.

L'année 2019 est caractérisée par un effort important pour remédier à une situation difficile pesant sur les délais et sur le stock de dossiers en cours. Un tri du stock a identifié les avis pouvant être rendus par une ordonnance du président, dont le champ a été élargi en avril 2019 pour les sortir du stock par une affectation directe à un rapporteur et un traitement immédiat et non plus en fonction de leur date d'arrivée.. Les séances de la CADA ont été espacées afin de laisser plus de temps à l'instruction, tant pour les administrations que les rapporteurs et les membres de la Commission.

Ces mesures ont permis à la CADA au cours de l'année 2019 de rendre un nombre d'avis et de conseils en sensible hausse par rapport à l'année 2018. Ces performances notables en matière de nombre de dossiers traités doivent toutefois être nuancées par la difficulté, en 2019, à enrayer totalement la progression du délai de traitement, qui demeure à un niveau d'autant plus important qu'il prend en compte le traitement par la Commission des dossiers les plus anciens. Néanmoins, ces réformes ont commencé à produire des effets visibles dès le premier semestre 2020.

Enfin sont évoquées des pistes pour l'avenir pour améliorer l'effectivité du droit d'accès aux documents administratifs, notamment : i) le renforcement des actions de formation de la CADA afin de sensibiliser les administrations aux exigences de transparence. ii) la simplification du droit de l'accès à la CADA en limitant les textes spéciaux et en prévoyant les conditions d'articulation avec le régime général, et une compétence de principe de la CADA pour les interpréter, sauf disposition expresse contraire.

### Notes

- ▶ (1) *Rapport d'activité 2019 de la Commission d'accès aux documents administratifs*
- ▶ (2) *Conseil Constitutionnel, Décision n° 2020-834 QPC du 3 avril 2020, Union nationale des étudiants de France*
- ▶ (3) *Article 15 de la DDHC*
- ▶ (4) *Loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique*

Sommaire

À lire également !

- ▶ Différenciation territoriale outre-mer : quel cadre pour le sur-mesure? Rapport d'information du Sénat
- ▶ Guide opérationnel de la coopération décentralisée - Ministère des Affaires Etrangères







PUBLICATION

## Installation du parquet européen le 28 septembre 2020

Le 28 septembre 2020, les membres du parquet européen ont prêté serment devant la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) afin de marquer l'installation officielle du parquet européen qui débutera ses travaux fin 2020<sup>(1)</sup>.

Le parquet européen a été institué en 2017 par le règlement 2017/1939 du 12 octobre 2017 mettant en œuvre une coopération renforcée concernant la création du Parquet européen<sup>(2)</sup>.

Pour mémoire, la coopération renforcée constitue une modalité particulière de différenciation du rythme de participation des États membres à l'approfondissement de l'Union européenne prévue par l'article 20 du TUE<sup>(3)</sup>. C'est une procédure par laquelle un minimum de neuf États membres de l'Union européenne (UE) sont autorisés à établir une intégration ou une coopération accrue dans un domaine, dans le cadre des structures de l'UE, sans la participation des autres pays de l'UE.

Actuellement, 22 états membres participent à la coopération renforcée concernant la création du Parquet européen.

Organe de l'Union basé à Luxembourg, le parquet européen a la personnalité juridique et agit de manière indépendante. Il est compétent pour « *rechercher, poursuivre et renvoyer en jugement les auteurs et complices des infractions pénales portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union. À cet égard, le Parquet européen diligente des enquêtes, effectue des actes de poursuite et exerce l'action publique devant les juridictions compétentes des États membres jusqu'à ce*

*que l'affaire ait été définitivement jugée* ». Il est organisé à un double niveau. Central, d'une part, et réuni le chef du Parquet européen, ses deux adjoints, et un collège composé de vingt-deux procureurs européens (un par État membre). Le collège définit la politique générale du Parquet et supervise les enquêtes. Décentralisé, d'autre part, avec la présence d'au moins deux procureurs européens délégués par État membre, chargés de conduire, sur le plan opérationnel, les poursuites engagées contre les auteurs et les complices d'infractions aux intérêts financiers de l'Union européenne, dans le respect des orientations fixées par le collège.

Un projet de loi<sup>(4)</sup>, adopté par le Sénat et déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale le 4 mars 2020, modifie le code de procédure pénale afin de préciser dans quel cadre procédural agiront les procureurs européens délégués.

Après la nomination de Mme Laura Codruta Kövesi, première cheffe du Parquet européen le 16 octobre 2019 pour une durée de 7 ans non renouvelable, les 22 premiers procureurs européens ont également été nommés le 27 juillet 2020<sup>(5)</sup>. Un tiers des procureurs ont été nommés pour 3 ans au lieu de 6 ans. Cela tient aux règles de transition qui s'appliquent durant la période du premier mandat.

Le français, M. Frédéric Baab, compte parmi les membres de ce nouvel organe. Il a notamment travaillé à l'agence européenne de coopération judiciaire Eurojust et été l'initiateur d'un registre destiné à renforcer le partage d'informations entre États membres en matière de terrorisme.

### Notes

- ▶ (1) CJUE – installation du Parquet européen
- ▶ (2) Règlement (UE) 2017/1939 Du Conseil du 12 octobre 2017 mettant en œuvre une coopération renforcée concernant la création du Parquet européen
- ▶ (3) Article 20 du Traité sur l'Union européenne
- ▶ (4) Projet de loi, adopté par le Sénat après engagement de la procédure accélérée, relatif au Parquet européen et à la justice pénale spécialisée
- ▶ (5) 22 procureurs européens ont été nommés le 27 juillet 2020



TEXTE OFFICIEL

## Publication du décret n° 2020-1161 du 23 septembre 2020 relatif à la mise en œuvre d'un dispositif électronique mobile anti-rapprochement

Pris en application de la loi visant à protéger les victimes de violences conjugales<sup>(1)</sup> publiée au Journal officiel du 30 juillet 2020, le décret n° 2020-1161 du 23 septembre 2020 précise les modalités de mise en œuvre du dispositif électronique mobile anti-rapprochement<sup>(2)</sup>.

Le nouveau dispositif est inséré dans le code de procédure pénale après l'article R. 24-13<sup>(3)</sup> sous un nouveau paragraphe intitulé « Du placement sous bracelet anti-rapprochement ». Il est également inséré au sein du code de procédure civil après l'article 1136-15 dans une section 2 quater<sup>(4)</sup>.

Le décret précise que la décision de placement sous contrôle judiciaire d'une personne assorti d'une interdiction de se rapprocher de la victime et du port du bracelet anti-rapprochement est prise par ordonnance motivée, soit du juge d'instruction ou du juge des libertés et de la détention dans le cadre d'une procédure pénale, soit du juge aux affaires familiales dans le cadre d'une procédure civile.

Dans le cadre d'une demande de mise en liberté, la mesure peut être mise en place par le juge « sans débat contradictoire ou recueil préalable des observations de la personne et de son avocat. ».

La décision doit définir les distances de pré-alerte et d'alerte séparant la victime de la personne placée sous contrôle judiciaire. La distance d'alerte ne peut être « inférieure à un kilomètre, ni supérieure à dix kilomètres ». La distance de pré-alerte correspond au double de la distance d'alerte. Pour définir cette distance, le juge doit concilier « la nécessité de protection de la victime avec le

*respect de la dignité, de l'intégrité et de la vie privée, familiale et professionnelle de la personne porteuse du bracelet.* » Il s'agit d'une mesure qui se relèvera complexe à définir et qui tiendra compte des circonstances propres à chaque cas d'espèce.

L'éloignement ainsi prononcé est de six mois maximum avec une prolongation possible sous certaines conditions dans la limite de deux ans.

Concernant les conditions de mises en œuvre de ce nouveau dispositif, la personne placée sous contrôle judiciaire ainsi que la personne protégée sont informées de sa mise en place. La pose du bracelet est effectuée par le personnel de l'administration pénitentiaire. Un système de téléprotection est attribué à la victime de violences qui peut se tourner, autant que besoin, vers le téléopérateur pour assurer sa mise en sécurité. Habilité par un arrêté du garde des sceaux et supervisé par un agent de l'administration pénitentiaire, il peut contacter les forces de police ou de gendarmerie.

Le décret précise également le traitement des données à caractère personnel placé sous le contrôle d'un magistrat. Le traitement poursuit également un but statistique.

Le décret précise les différentes données personnelles qui peuvent être collectées et les personnels habilités à en connaître. Ces données, à l'exception de celles concernant les services de téléprotection, sont conservées pendant toute la durée du placement sous dispositif électronique mobile anti-rapprochement.

### Notes

- ▶ (1) Loi n° 2020-936 du 30 juillet 2020 visant à protéger les victimes de violences conjugales
- ▶ (2) Code de procédure pénale - Décret n° 2020-1161 du 23 septembre 2020 relatif à la mise en œuvre d'un dispositif électronique mobile anti-rapprochement
- ▶ (3) Article R24-14 et suivants du code de procédure pénale (paragraphe 5 : Du placement sous bracelet anti-rapprochement)
- ▶ (4) Article 1136-16 et suivants du code de procédure civil (section II quater : Le dispositif électronique mobile anti-rapprochement aux fins de mesures de protection des victimes de violences)



Sommaire



JURISPRUDENCE

## Décision du Conseil d'Etat en date du 25 septembre 2020 relative au délai de recours raisonnable

Par une décision rendue le 25 septembre 2020<sup>(1)</sup>, le Conseil d'Etat a étendu le champ d'application de sa jurisprudence Czabaj<sup>(2)</sup> en matière de délai de recours raisonnable à la contestation de décisions non réglementaires ne présentant pas le caractère de décisions individuelles.

La commune de Megève a voulu intégrer dans son domaine public diverses voies privées ouvertes à la circulation publique. En raison de l'opposition des propriétaires de certaines des parcelles concernées, la commune a demandé un transfert de propriété par un arrêté d'août 2006.

Dix ans plus tard, des propriétaires de parcelles cédées ont saisi le tribunal administratif afin qu'il annule cet arrêté en tant qu'il prononce le transfert d'office et sans indemnité dans le domaine public communal des parcelles leur appartenant. Le tribunal puis la cour administrative d'appel de Lyon ont rejeté leur demande pour tardiveté.

La haute juridiction rappelle, en application de l'article L.421-1 du code de justice administrative, que le « recours ne peut être exercé que dans un délai de deux mois à partir de la notification ou de la publication de la décision. Ce délai n'est opposable qu'à la condition d'avoir été mentionné, ainsi que les voies de recours, dans la notification de la décision ».

Toutefois « le principe de sécurité juridique [...] fait obstacle à ce que puisse être contestée indéfiniment une décision administrative individuelle qui a été notifiée à son

destinataire, ou dont il est établi, à défaut d'une telle notification, que celui-ci a eu connaissance. En une telle hypothèse, si le non-respect de l'obligation d'informer l'intéressé sur les voies et les délais de recours, ou l'absence de preuve qu'une telle information a bien été fournie, ne permet pas que lui soient opposés les délais de recours fixés par le code de justice administrative, le destinataire de la décision ne peut exercer de recours juridictionnel au-delà d'un délai raisonnable. En règle générale et sauf circonstances particulières dont se prévaudrait le requérant, ce délai ne saurait, sous réserve de l'exercice de recours administratifs pour lesquels les textes prévoient des délais particuliers, excéder un an à compter de la date à laquelle une décision expresse lui a été notifiée ou de la date à laquelle il est établi qu'il en a eu connaissance ».

Il juge que ces règles sont également applicables « à la contestation des décisions non réglementaires qui ne présentent pas le caractère de décisions individuelles, lorsque la contestation émane des destinataires de ces décisions à l'égard desquels une notification est requise pour déclencher le délai de recours ».

Le délai de recours contre la décision de transfert ne peut dès lors courir qu'à compter de la notification aux propriétaires du transfert de propriété. En l'absence d'information sur les voies et délais de recours dans la notification de l'arrêté, celui-ci peut faire l'objet d'un recours dans un délai raisonnable d'un an.

### Notes

- ▶ (1) Conseil d'Etat, 8ème - 3ème chambres réunies, 25/09/2020, 430945, Publié au recueil Lebon
- ▶ (2) Conseil d'Etat, Assemblée, 13/07/2016, 387763, Publié au recueil Lebon

Sommaire

### À lire également !

- ▶ Conférence sur les 70 ans de la Convention européenne des droits de l'homme





### La procédure de référé contractuel applicable aux contrats de droit privé de la commande publique est conforme à la Constitution

L'ordonnance n° 2009-515 du 7 mai 2009 relative aux procédures de recours applicables aux contrats de la commande publique a été prise pour la transposition de la directive 2007/66/CE du 11 décembre 2007, dite « directive Recours ». A ce titre, elle a renforcé l'efficacité du référé précontractuel et créé la procédure de référé contractuel, tant devant les juridictions administratives que devant les juridictions judiciaires.

Ayant vu son offre rejetée dans le cadre de la procédure adaptée lancée par une société d'HLM pour l'attribution d'un marché de travaux, un des soumissionnaires a saisi le juge des référés du tribunal de grande instance de Rennes aux fins de suspendre et d'annuler le contrat. Le juge judiciaire l'a débouté de sa demande au motif que les irrégularités constatées n'étaient pas au nombre des manquements énumérés à l'article 16 de l'ordonnance du 7 mai 2009 permettant au juge du référé contractuel de prononcer la nullité du contrat.

A l'occasion du pourvoi contre cette décision, la Cour de cassation a transmis au Conseil constitutionnel une question prioritaire de constitutionnalité par laquelle la société évincée reproche aux dispositions de l'article 16 de l'ordonnance, d'une part, de méconnaître le droit au recours effectif dès lors qu'elles limiteraient de façon excessive les manquements qui peuvent être invoqués, après la signature du contrat, par les concurrents évincés afin d'en obtenir la nullité et, d'autre part, seraient contraires au principe d'égalité devant la loi puisque, s'agissant des contrats de droit public, les candidats évincés bénéficient d'une voie de recours supplémentaire pour contester la validité du contrat devant la juridiction administrative.

Dans sa décision n° 2020-857 QPC du 2 octobre 2020<sup>(1)</sup>, le Conseil constitutionnel écarte les deux griefs.

Après avoir constaté que les dispositions contestées ne permettent pas aux requérants d'invoquer en référé

contractuel d'autres manquements que ceux qu'elles énumèrent, le Conseil constitutionnel considère que cette limitation a pour objectif d'assurer la sécurité juridique des relations contractuelles en évitant une remise en cause trop fréquente des contrats après leur signature. Le référé contractuel est en effet conçu comme un recours subsidiaire ouverts aux candidats évincés qui ont été privés de la possibilité d'exercer un référé précontractuel.

A cet égard, pour les sages de la rue de Montpensier, la circonstance que les marchés passés selon une procédure adaptée (MAPA) ne soient pas soumis au respect d'un délai minimum de suspension de la signature (standstill) n'a ni pour objet ni nécessairement pour effet de priver les candidats évincés de la possibilité de former un référé précontractuel.

En outre, les candidats qui s'estiment irrégulièrement évincés de la procédure peuvent toujours exercer, parmi les voies de recours de droit commun, une action en indemnisation contre la personne responsable du manquement dénoncé. Il n'y a donc pas d'atteinte au droit au recours effectif.

Le Conseil constitutionnel juge par ailleurs que, si les candidats évincés d'un contrat privé de la commande publique ne bénéficient pas devant le juge judiciaire d'un recours identique au recours en contestation de validité ouvert devant le juge administratif aux concurrents évincés d'un contrat administratif (recours « Tarn-et-Garonne »), cette différence de traitement ne porte pas atteinte au principe d'égalité devant la loi dès lors que les contrats administratifs et les contrats de droit privé répondent à des finalités et des régimes différents et que, partant, ces deux catégories de candidats ne sont pas dans des situations identiques.

L'article 16 de l'ordonnance du 7 mai 2009 est donc déclaré conforme à la Constitution.

#### Notes

- ▶ (1) *Décision du Conseil constitutionnel n° 2020-857 QPC du 2 octobre 2020, Société Bâtiment mayennais*

▲  
Sommaire





TEXTE OFFICIEL

## Présentation du projet de loi de finances 2021

Le projet de loi de finances 2021<sup>(1)</sup> a été présenté le 28 septembre 2020 en Conseil des ministres. Il concrétise la priorité du Gouvernement en faveur de la protection des Françaises et des Français et de la relance de l'activité économique et de l'emploi.

Les finances publiques ont été fortement affectées par la crise économique et sanitaire liée à l'épidémie de COVID 19, l'année 2021 sera marquée par la mise en œuvre du plan de relance, qui a pour objectif le retour de la croissance économique et l'atténuation des conséquences économiques et sociales de la crise.

En 2021, le déficit public se réduirait pour atteindre 6,7 % du PIB, soit une amélioration de 3 ½ points de PIB par rapport à 2020 (10,2 % du PIB). Après une forte augmentation en 2020 liée aux mesures d'urgence mises en œuvre pour répondre à la crise sanitaire et économique, le taux de croissance des dépenses publiques en volume serait ramené de + 6,3 % en 2020 à seulement + 0,4 % en 2021. En 2021, la prévision de solde budgétaire s'établirait à - 152,8 Md€, en amélioration de 42,4 Md€ par rapport à la prévision pour 2020.

Le taux de prélèvements obligatoires diminuerait pour atteindre 43,8 % du PIB (hors crédits d'impôts) après une augmentation mécanique de ce ratio en 2020 (44,8 %, hors crédits d'impôts) en raison d'une diminution importante de l'activité, plus marquée que la baisse des prélèvements obligatoires.

Le PLF pour 2021 confirme par ailleurs la volonté du Gouvernement de baisser durablement les impôts pesant sur les ménages et les entreprises. Dans le cadre du plan de relance, cette stratégie est amplifiée avec la mise en œuvre dès 2021 de la baisse des impôts de production pérenne à hauteur de 10 Md€. Cette mesure s'ajoutera à la poursuite de la suppression progressive de la taxe d'habitation sur les résidences principales et à celle de baisse du taux d'impôt sur les sociétés. Le niveau d'endettement public décroîtrait en 2021 pour atteindre 116,2 % du PIB.

Au-delà de la trajectoire des finances publiques, le PLF 2021 s'inscrit dans la continuité des trois lois de finances rectificatives présentées entre mars et juillet visant à amorcer la mise en œuvre du plan «France Relance», l'année 2021 sera marquée par le déploiement de ce plan pour accélérer et renforcer le rebond de l'économie, le PLF 2021 traduit la pleine mobilisation de l'Etat pour répondre à la crise (I).

Le PLF 2021 poursuit également la mise en œuvre des priorités du quinquennat (II) et témoigne de la poursuite des efforts pour réinvestir dans la recherche et dans l'éducation, pour donner aux forces de sécurité et à la justice les moyens d'exercer pleinement leurs missions sur le terrain et pour transformer les politiques publiques et en accroître l'efficacité avec une attention portée sur l'emploi

public (stable en 2021) et à la sincérité de la budgétisation.

Enfin, ce projet de budget traduit enfin l'attention portée à la déclinaison des politiques publiques par le renforcement des moyens de proximité s'agissant de la territorialisation des moyens de France relance ainsi que le soutien fort apporté aux collectivités locales (III).

### I - Relancer l'activité et bâtir la France de 2030 :

Présenté le 3 septembre dernier, le plan de relance de l'économie s'élève à 100 Md€ qui seront engagés d'ici 2022. Dès 2020, ce sont au moins 15 Md€ de crédits toutes administrations publiques qui ont vocation à être engagés au service de la relance, moyens qui ont été en grande partie ouverts en LFR III.

Le PLF 2021 porte l'essentiel des moyens additionnels en faveur de la relance sur le budget de l'État (86 Md€ au total), avec en particulier : 36 Md€ en autorisations d'engagement et 22 Md€ en crédits de paiement sur la mission « Plan de relance » dès 2021 ; la baisse des impôts de production, qui représente 10 Md€ en 2021 ; le nouveau Programme d'investissements d'avenir (PIA 4), qui mobilisera 11 Md€ au titre du plan de relance.

- Choisir une croissance verte: Le PLF pour 2021 vise à développer les mobilités vertes, en investissant dans le ferroviaire et les transports collectifs (métros, tramways, bus). Le plan « vélo » lancé en 2018 pour développer des aménagements cyclables sécurisés sera accéléré. Pour soutenir les ménages dans l'achat de véhicules propres, la prime à la conversion pourra atteindre 5 000 € pour l'achat d'un véhicule électrique et 3 000 € pour les véhicules thermiques pour les ménages les plus précaires, sur la base de conditions d'éligibilité étendues aux véhicules classés Crit'Air 3 ou plus anciens. En parallèle, le bonus écologique pour l'achat d'un véhicule électrique est également porté jusqu'à 7 000 € dès 2020. La préservation de la biodiversité sera soutenue. Un fonds de recyclage des friches et du foncier artificialisé permettra d'encourager la réutilisation des friches urbaines.

- Renforcer la compétitivité des entreprises : Le Gouvernement a décidé de baisser de 10 Md€ la fiscalité des entreprises à compter du 1er janvier 2021 et de manière pérenne. Seront ciblés les impôts pesant sur les facteurs de production (masse salariale, investissement, capital productif notamment), qui rendent les entreprises françaises, notamment industrielles, moins compétitives. D'autres mesures de simplification et d'assouplissement fiscales sont également prévues.

Les TPE/PME et ETI bénéficieront de mesures dédiées, à travers notamment un renforcement des garanties de l'Etat pour des prêts participatifs et le rehaussement des moyens de BPI Financement, ainsi qu'un soutien à l'export pour tirer

parti de la reprise de l'activité sur certains marchés internationaux. La relance doit également permettre de retrouver notre souveraineté économique, à travers des investissements dans l'indépendance et la résilience de l'économie française.

- Soutenir l'emploi et les compétences et garantir la cohésion sociale et territoriale : Un dispositif d'activité partielle longue durée (APLD), pouvant aller jusqu'à 24 mois est créé pour s'adapter à l'évolution des circonstances économiques et offrir plus de visibilité de moyen terme aux employeurs et aux salariés. L'APLD, entrée en vigueur le 1er juillet 2020 permet une indemnisation à hauteur de 70 % du salaire brut jusqu'à 4,5 SMIC, prise en charge à 85 % par l'État et à 15 % par l'employeur.

Le FNE-Formation est abondé à hauteur de 1 Md€, dont 0,6 Md€ en 2021, pour financer des formations qui doivent permettre aux salariés placés en activité partielle de favoriser leur employabilité, dans un contexte de mutations économiques. Les jeunes, premières victimes de la crise, bénéficieront de mesures dédiées pour faciliter leur intégration sur le marché du travail. Une aide à l'embauche des jeunes de moins de 26 ans a également été mise en place pour les contrats conclus entre le 1er août 2020 et le 31 janvier 2021. Les dispositifs existants, comme la Garantie jeunes, le Pacte d'ambition par l'activité économique ou les parcours contractualisés d'accompagnement vers l'emploi et l'autonomie, sont renforcés. Les plus précaires bénéficieront d'un soutien spécifique.

En août 2020, le Gouvernement a décidé de majorer de 100 € l'allocation de rentrée scolaire pour les 5 millions d'enfants et d'adolescents dont les familles en bénéficient. L'hébergement d'urgence sera soutenu par la création ou la réhabilitation de structures (centres d'hébergement en zones tendues, structures modulaires, cuisines collectives pour les personnes vivant à l'hôtel, aires d'accueil de gens du voyage). Les associations de lutte contre la pauvreté bénéficieront d'une aide exceptionnelle de 100 M€ sur deux ans.

Dans les territoires, l'inclusion numérique constitue un enjeu majeur de la cohésion géographique nationale. Des « Ambassadeurs numériques France Service » seront formés et envoyés dans les territoires pour accompagner les personnes les plus éloignées du numérique. L'ambition du plan France Très Haut Débit (PTHHD) sera amplifiée, l'objectif étant de généraliser la fibre optique jusqu'à l'abonné sur l'ensemble du territoire à horizon 2025.

II - Le PLF 2021 poursuit la mise en œuvre des priorités du quinquennat :

Le renforcement des missions de souveraineté se poursuit. Les budgets et les effectifs des armées, de la police et de la gendarmerie seront significativement renforcés pour leur donner les moyens nécessaires à la protection des Français et pour accompagner leur modernisation. D'ici 2021, il est prévu de créer 2 450 emplois nouveaux au service de la justice par rapport à ce qui était prévu en LFI 2020. A cette fin, des moyens supplémentaires à hauteur de 15 M€ seront mobilisés afin de pouvoir répondre au renforcement de la justice de proximité.

Le budget des forces de sécurité du ministère de l'Intérieur fait l'objet d'une hausse au profit de la sécurité des Français, avec une augmentation de 0,2 Md€ du budget à laquelle s'ajoute 1 Md€ sur la mission relance. Le plan de création de 10 000 emplois dans les forces de sécurité se poursuit,

conformément aux engagements présidentiels. En 2021, près de 2 000 recrutements supplémentaires viendront ainsi compléter les effectifs de la police et de la gendarmerie nationale. Ces recrutements visent notamment à renforcer la présence des forces de l'ordre sur des missions opérationnelles sensibles ou dans les territoires prioritaires de la police de sécurité du quotidien.

Conformément à la loi de programmation militaire (LPM) 2019-2025, après des hausses de 1,7 Md€ en 2019 et 2020, le budget de la mission « Défense » poursuit sa montée en charge avec une nouvelle hausse de 1,7 Md€ en 2021, pour atteindre un niveau de 39,2 Md€. Cet effort financier majeur dans le cadre de la LPM, sans précédent depuis la Guerre froide, répond à nouveau au besoin de transformation et d'adaptation des armées.

Le PLF 2021 répond également à l'engagement de refonder et de revaloriser le métier d'enseignant, notamment en début de carrière (500 M€). Le Gouvernement réaffirme la priorité donnée au premier degré depuis le début du quinquennat. Débutée en 2020, la limitation progressive à 24 élèves par classe de grande section, CP et CE1 dans toutes les écoles sera poursuivie à la rentrée scolaire 2021.

Enfin des moyens sont alloués à la recherche, Cet investissement se traduira par une forte augmentation des emplois scientifiques directs, de +700 ETPT dès 2021. Elaborée en étroite concertation avec les acteurs de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation (ESRI), la loi de programmation de la recherche (LPR) vise à renforcer la capacité de financement des projets, programmes et laboratoires de recherche, à conforter et renforcer l'attractivité des carrières scientifiques et à consolider la recherche partenariale et le modèle d'innovation français.

Enfin, le quatrième PIA, d'un montant total de 20 Md€, dont 11 Md€ sur les années 2021 et 2022, comptabilisés dans le cadre du plan de relance, permettra notamment de garantir un financement structurel prévisible aux écosystèmes d'enseignement supérieur et d'innovation, pour faire de la France un terreau fertile pour les enseignants chercheurs, les chercheurs et les entrepreneurs.

III - Le PLF vise à améliorer la gestion et la gouvernance des finances publiques :

Depuis 2017, le Gouvernement s'est engagé, pour simplifier la fiscalité, dans un programme pluriannuel de suppression des taxes à faible rendement. Après la suppression de 26 taxes par la loi de finances pour 2019 et de 20 taxes par la loi de finances pour 2020, 7 suppressions sont prévues au sein du projet de loi de finances pour 2021. Le projet de loi de finances pour 2021 renforce également la lisibilité et la sincérité du budget. Notamment conformément à la disposition votée par le Parlement en loi de finances pour 2020, le compte d'affectation spéciale « Transition énergétique » est supprimé à compter de 2021, ou encore le fonds de prévention des risques naturels majeurs, qui était auparavant un fonds sans personnalité morale et dont la débudgétisation était critiquée par la Cour des comptes, est également rebudgétisé.

Par ailleurs, la mise en place d'un suivi spécifique et territorialisé de la dépense permettra de donner de la souplesse aux allocations de ressources, notamment en cas de nécessité de redéploiements des crédits selon le niveau d'avancement de chacun des projets.

Plus particulièrement, le suivi du plan de relance sera assuré par trois instances qui se complètent les unes les autres. Il y aura d'abord le Conseil national de la relance qui sera réuni autour du Premier ministre, avec toutes les parties prenantes à la relance. Les parlementaires, les élus locaux, les organisations patronales, les organisations syndicales, les collectivités locales seront invitées à participer à ce Conseil national de la relance autour du Premier ministre.

Le Ministre de l'économie des finances et de la relance présidera chaque semaine un Comité de pilotage national dont le secrétariat général sera assuré par Bruno Parent. Il devra procéder à un suivi précis de l'exécution de toutes les mesures du plan de relance. Il devra identifier et lever tous les points de blocage. Il devra recommander les

redéploiements de crédits quand les crédits n'auront pas été engagés de manière suffisamment rapide.

Il reposera enfin, sur des indicateurs de suivi qui seront transparents et qui seront transmis au public en octobre, dans le site internet consacré au plan de relance, [planderelance.gouv.fr](http://planderelance.gouv.fr). Ces indicateurs de suivi comprendront notamment le nombre de bénéficiaires des mesures du plan de relance, les ménages, les entreprises, les PME. Il fera figurer le niveau de décaissement du plan, qui prévoira l'impact sur l'emploi, l'impact sur les réductions des émissions de carbone. Toutes ces données, tous ces indicateurs seront transparents et accessibles au public sur le site internet et tableaux de suivi du ministère des Finances.

## Notes

- (1) *Projet de loi de finances pour 2021*

 Sommaire



## PUBLICATION

# Publication du rapport de France Stratégie sur l'évaluation du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE)

France Stratégie publie un nouveau rapport d'évaluation du CICE<sup>(1)</sup>.

S'inspirant des préconisations du rapport Gallois<sup>(2)</sup>, le CICE est un dispositif fiscal mis en place en 2013 visant une logique globale de compétitivité pour les entreprises. Ce dispositif de baisse du coût du travail a pour but « *le financement de l'amélioration de la compétitivité [des entreprises] à travers notamment des efforts en matière d'investissement, de recherche, d'innovation, de formation, de recrutement, de prospection de nouveaux marchés, de transition écologique et énergétique et de reconstitution de leur fonds de roulement* » ainsi que la création de nouveaux emplois.

Dès 2013, a été évaluée la façon dont le CICE était appréhendé par les entreprises, notamment comment il était soumis à l'information et à la consultation des représentants du personnel dans les comités d'entreprise. Le CICE a été supprimé dans la loi de finances pour 2018, et transformé en allègements de cotisations sociales pour les employeurs.

Les données individuelles des entreprises ainsi que des données de la comptabilité nationale ont été collectées

afin d'observer les effets du CICE au niveau micro-économétrique et au niveau macrosectoriel.

En prenant en compte les données individuelles des entreprises, l'effet total reste estimé à 100 000 emplois environ, ce qui est faible, rapporté au coût du CICE – de l'ordre de 18 milliards d'euros en 2016. Le rapport relève que « *cet effet ne semble significatif que pour les entreprises indépendantes, suggérant que l'impact du CICE dans les groupes aurait pris d'autres formes (salaires notamment, avec un impact décelé sur la valeur ajoutée), mais ce résultat reste à confirmer.* ».

En prenant en compte les données de la comptabilité nationale, l'effet sur l'emploi est estimé à près de 200 000. Il y aurait ainsi une relation positive entre le CICE et l'emploi. Les résultats du rapport suggèrent que l'effet positif direct du CICE sur l'emploi se serait visiblement matérialisé dans les activités de services, mais ne serait pas visible dans celles des biens. Cependant ces analyses sont à prendre avec prudence car la décomposition biens/services reste « grossière ».

Par ailleurs, les effets du CICE sur les exportations, les prix et les investissements sont plus complexes à prouver.

## Notes

- (1) *France stratégie – Evaluation du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi*
- (2) *Pacte pour la compétitivité de l'industrie française, rapport remis par Louis Gallois au Premier ministre le 5 novembre 2012*

 Sommaire



PUBLICATION

## Rapport thématique de la Cour des comptes sur la direction générale des douanes et droits indirects DGDDI (Exercices 2013-2019)

Le rapport thématique de la Cour des comptes sur les exercices 2013 à 2019 de la Douane<sup>(1)</sup> rappelle que la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI), forte de 17 000 agents, exerce trois missions principales : la surveillance et la lutte contre la fraude et les trafics, le soutien à l'activité économique, la perception de certains droits et contributions indirectes. Elle participe aussi à l'action de l'État en mer - police de la navigation, contrôle des pêches, missions de sauvetage, lutte contre la pollution-, le contrôle des passagers aux frontières extérieures de l'Union européenne et la gestion des flux migratoires. Elle est en outre compétente en matière d'accompagnement des filières vitivinicoles – fiscalité, suivi des parcelles, des récoltes et des stocks - et du commerce de tabac.

Sur les exercices 2013 à 2019, la Cour des comptes relève que la Douane, soumise à la législation douanière européenne, a amplifié le contrôle dématérialisé des formalités douanières accomplies avant l'arrivée des marchandises sur le sol national ; la législation européenne prévoit d'ailleurs d'ici 2025 des « douanes sans papier » avec un dédouanement centralisé communautaire ce qui amène la Douane française à s'adapter.

La Douane a dû également poursuivre son adaptation au traitement des livraisons de colis liés au développement du e-commerce, Mais dans le même temps, depuis les attentats terroristes de 2015, elle a dû accroître les contrôles de personnes aux frontières et s'adapter aux menaces. Les activités de renseignement de la Douane sont montées en charge.

Depuis 2016, la Douane a préparé le retrait effectif du Royaume-Uni de l'Union européenne, en anticipant les conséquences futures sur les démarches douanières et le rétablissement des contrôles aux frontières avec cet Etat. Ses applicatifs ont été adaptés et des renforts d'effectifs sont déployés dans les Hauts de France, l'Île de France et la Normandie.

La Cour observe que la Douane est confrontée à des difficultés de pilotage de l'allocation des moyens à ses missions et qu'elle est « en recherche permanente d'un équilibre entre le contrôle et la facilitation des échanges ».

Cependant la Cour des comptes estime que la Douane doit poursuivre ses efforts d'amélioration de la gestion des ressources humaines, et revenir sur la diversité de régimes dérogatoires (temps de travail et régime indemnitaire) lorsque ceux-ci ne sont pas justifiés par des fonctions comportant une activité de nuit, des dimanches et jours fériés, des travaux pénibles ou dangereux, ou des exercices physiques.

La Douane doit de plus remédier à des dysfonctionnements persistants dans la politique de logement des douaniers dont le parc domanial et le parc locatif sont gérés par l'établissement public dit « la Masse des Douanes » placé sous la tutelle du ministre chargé des douanes. En 2016, la Cour a recommandé sa disparition constatant le taux élevé

d'impayés, la vétusté, les vacances de logements et leur implantation en décalage avec les besoins des douaniers.

La Cour des comptes recommande en outre de favoriser la mobilité des agents entre branches (surveillance et accompagnement économique) et entre administrations, mobilité freinée par les régimes indemnitaires, et de déployer une gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences, en s'appuyant notamment sur les dispositions de la loi de transformation de la fonction publique de 2019<sup>(2)</sup>.

Par ailleurs, dans son rapport public annuel 2017, la Cour des comptes avait relevé des défaillances importantes dans la gestion des moyens aériens et navals, que la Douane a entrepris de résoudre. Néanmoins, la Cour estime que l'acquisition et la maintenance des moyens aéromaritimes doivent être mutualisées à l'avenir entre services de l'Etat dans l'objectif de d'augmenter le taux de disponibilité opérationnelle des équipements.

La Cour des comptes recommande un recentrage des missions de la Douane vers le contrôle des flux de marchandises, en poursuivant la réorganisation de son réseau en optimisant le traitement centralisé national quel que soit le lieu de présentation des marchandises. Un guichet unique national facilitant les formalités douanières permettrait en outre de mutualiser les actions de contrôle avec d'autres administrations, comme la DGCCRF. De même, la lutte contre la fraude et les trafics doit s'inscrire dans une logique de coopération entre administrations. La Cour des comptes recommande surtout de mieux traiter les dysfonctionnements des téléservices douaniers pour faciliter les démarches des usagers.

Selon la Cour, certaines missions de la Douane doivent être repensées, comme en matière économique pour tenir compte du rôle principal des régions en la matière, ou en matière de contrôle frontalier compte tenu du rôle de la police de l'air et des frontières, ou bien encore en matière de lutte contre l'immigration illégale avec la création d'un corps européen de garde-côtes et de garde-frontières<sup>(3)</sup>.

Dans son rapport 2018, la Cour des comptes avait recommandé des efforts de modernisation et de simplification de la gestion fiscale de la Douane afin de mieux gérer la fraude aux prélèvements obligatoires. Cette réforme a bien été engagée - télédéclarations et télépaiement des taxes applicables aux alcools et tabacs et de l'octroi de mer, abrogation de 11 taxes obsolètes<sup>(4)</sup> - mais la Cour estime que les missions fiscales de la Douane, gagneront à être transférées vers la DGFIP, non seulement en fusionnant les réseaux de recouvrement mais aussi en établissant des liaisons informatiques et enfin en révisant l'organisation du réseau fiscal et comptable. D'ores et déjà, le recouvrement de la fiscalité sur les alcools a été transféré par la loi de finances pour 2020 à la DGFIP à l'horizon 2024.

De même, la Cour des comptes considère que les missions viticoles et cidricoles de nature économiques devraient être



confiées au ministère de l'agriculture et aux interprofessions de préposé des Douanes et le monopole de vente du tabac et que les modalités d'organisation de la vente au détail du qui leur est reconnu ». tabac devraient être réexaminées « sans tabou sur le statut

## Notes

- ▶ (1) *Rapport thématique de la Cour des comptes « la direction générale des douanes et des droits indirects »*
- ▶ (2) *Loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique*
- ▶ (3) *Devenue opérationnelle en 2005, l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures (Frontex), est devenue le 6 octobre 2016 l'agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes. Elle a pour*
- ▶ (4) *Par exemple, taxes sur les appareils automatiques, sur les manifestations sportives, sur les farines, sur les céréales, sur la chaptalisation,, les huiles alimentaires, sur l'édition des ouvrages de librairie*

▲  
Sommaire

---





## Commission européenne : plans d'action pour l'Union des marchés de capitaux et l'Union douanière

Le 24 et le 28 septembre, la Commission européenne a publié deux plans d'action visant à dynamiser l'Union des marchés des capitaux (UMC)<sup>(1)</sup> et l'Union douanière au sein de l'Union européenne<sup>(2)</sup>.

### 1. Une Union des marchés des capitaux « au service des personnes et des entreprises »

Le premier plan d'action en faveur de l'UMC a été adopté par la Commission européenne en 2015, puis complété en 2017 après examen à mi-parcours. La Commission s'attache à favoriser le financement des entreprises européennes, à donner aux individus la possibilité d'épargner et d'investir et à rendre le système financier plus stable.

Le contexte de la pandémie pousse la Commission à mettre l'accent sur la reprise et la croissance à long terme. L'UMC est ainsi essentielle pour mobiliser les investissements privés dans les entreprises et compléter les soutiens publics. La Commission a déjà présenté au sein de Next Generation EU des mesures temporaires d'urgence et la Banque centrale européenne et les Etats membres ont pris des mesures extraordinaires.

En premier lieu, la Commission met en avant la création d'une plateforme à l'échelle de l'Union européenne permettant aux investisseurs d'accéder en continu aux informations financières et aux informations en matière de cotation durable des entreprises. Il s'agit de donner plus de visibilité aux investisseurs sur les entreprises au sein de l'UE afin d'encourager l'élargissement du vivier d'investisseurs. Pour les petites entreprises, la Commission propose de simplifier les règles existantes en matière de cotation applicables aux marchés boursiers. Par ailleurs, elle souhaite encourager les investisseurs à réaliser des investissements à long terme lié à un objectif de croissance intelligente, durable et inclusive. Pour cela, elle révisera le cadre législatif des fonds européens à long-terme. Les banques sont également visées par le plan d'action de la Commission puisqu'elle procédera à un réexamen de l'actuel cadre réglementaire pour la titrisation afin d'accroître l'octroi de crédits par les banques aux entreprises de l'UE, notamment les PME.

En deuxième lieu, la Commission entend redonner confiance dans l'épargne et les investissements des particuliers. Elle cherchera à améliorer le niveau des qualifications professionnelles des conseillers dans l'UE et proposera également des moyens pour réduire la surabondance d'informations adressées aux investisseurs de détail expérimentés. Par ailleurs, elle mettra en place de nouveaux tableaux de bord des retraites pour que les Etats membres puissent avoir une meilleure vision de l'adéquation de leur système de retraite. « *Les citoyens devraient être encouragés à compléter les retraites publiques*

*par une épargne et un investissement tout au long de la vie, y compris grâce à une participation plus active aux régimes professionnels de retraite ».*

En troisième lieu, la Commission entend procéder à une meilleure harmonisation des marchés des capitaux à l'échelle de l'Union. Afin de lever les obstacles financiers et fiscaux pour les investissements transfrontières, elle proposera un système commun et normalisé pour le dégrèvement des retenues à la source. Une harmonisation minimale ou une convergence renforcée dans des domaines ciblés du droit de l'insolvabilité hors secteur bancaire est également en cours de réflexion. Par ailleurs, la Commission proposera notamment de renforcer le cadre de protection et de facilitation des investissements, c'est-à-dire de surveiller de manière plus intégrée les marchés des capitaux dans un contexte post-Brexit et de sortie de crise sanitaire.

### 2. Union douanière: nouveau plan d'action de la Commission européenne « pour continuer à soutenir les douanes de l'Union européenne dans leur rôle essentiel de protection des recettes, de la prospérité et de la sécurité de l'Union »

La fraude douanière englobe un large éventail d'activités illégales: elle comprend non seulement la fraude aux droits de douane et autres impositions mais aussi le contournement des prohibitions et restrictions à l'importation et l'exportation, la contrebande, la sous-évaluation, les fausses déclarations d'origine et de classement ainsi que d'autres activités.

Selon les estimations, la valeur annuelle des marchandises de contrefaçon importées dans l'UE s'élève à 121 milliards €, soit 6,8 % des importations de l'UE en provenance du reste du monde. Le code des douanes de l'Union est en place depuis 2016, et d'ici à 2025, un environnement douanier sans papier va être mis en place en développant des systèmes électroniques interconnectés.

Cependant, les capacités de contrôle douanier sont inégales entre les Etats membres ce qui peut entraîner un détournement de marchandises vers les points d'entrée et de sortie les plus faibles du territoire douanier de l'UE et de plus, l'évolution rapide du commerce électronique, et la nécessité de réagir aux changements ou aux situations d'urgence, telles que la pandémie de coronavirus et les conséquences de la sortie du Royaume-Uni de l'Union, poussent à ce que l'Union douanière passe au niveau supérieur.

La Commission a déjà proposé d'aider financièrement les Etats membres à déployer des équipements douaniers modernes et fiables pour effectuer des contrôles de meilleure qualité et plus efficaces, il s'agira également d'approfondir la coopération entre les autorités douanières

et les agents des douanes de tous les pays participants.

La coopération douanière internationale sera intensifiée, avec un accord UE-Chine pour la période 2021-2024, et la Commission étendra son système de suivi des modalités d'application des règles et procédures d'origine préférentielle aux 41 accords de libre-échange de l'UE.

La future initiative du «guichet unique» pour les douanes, qui devrait faire l'objet d'une proposition de la Commission au plus tard à la fin du mois d'octobre 2020, permettra aux entreprises d'accomplir les formalités aux frontières dans un portail unique par l'intermédiaire d'une seule écriture en ligne tandis que les organismes gouvernementaux concernés pourraient appliquer les exigences nécessaires aux marchandises entrantes, par exemple les règles

phytosanitaires et vétérinaires, en un seul lieu au point de passage frontalier.

Les obligations imposées aux prestataires de services de paiement et aux plateformes de vente en ligne seront renforcées afin de contribuer à lutter contre la fraude douanière et fiscale dans le commerce électronique. L'UE a déjà pris certaines mesures pour faire face à ces risques, telles que les nouvelles règles de TVA applicables au commerce électronique. Pour contribuer à la lutte contre la fraude fiscale et douanière transfrontière, les douanes auront accès aux données que les prestataires de services de paiement tels que Paypal et Amazon Pay seront tenus de fournir aux autorités fiscales des États membres à partir de 2024.

#### Notes

- ▶ (1) *Capital markets union new action plan: A capital markets union for people and businesses (plan d'action pour l'Union des marchés de capitaux en anglais)*
- ▶ (2) *Taking the Customs Union to the Next Level: a Plan for Action (plan d'action pour l'Union douanière en anglais)*

Sommaire



#### JURISPRUDENCE

## Arrêt en grande chambre de la Cour de Justice de l'Union européenne sur la rémunération des artistes ressortissants d'Etats tiers à l'Espace Economique Européen (EEE)

Par un arrêt en grande chambre le 8 septembre 2020 <sup>(1)</sup>, la Cour de Justice de l'Union européenne, considère que le droit de l'Union s'oppose à ce qu'un Etat membre exclue les artistes ressortissants d'un Etat tiers du droit à une rémunération équitable et unique.

Dans cette affaire, deux entreprises de gestion collective des droits d'artiste et de production, la PPI et la RAAP, ont conclu un contrat qui stipule que les droits exigibles en Irlande pour la diffusion ou la radiodiffusion seront partagés avec les artistes interprètes ou exécutants, et, in fine, reversés par l'entreprise d'artistes à celle des producteurs. La partie du contrat litigieux concerne un artiste qui n'est ni ressortissant, ni résident d'un Etat membre de l'Espace économique européen.

Les opinions des sociétés divergent, la RAAP estimant que les droits exigibles doivent être partagés entre le producteur du phonogramme et l'artiste interprète ou exécutant sans considération de la nationalité ou du lieu de résidence de l'artiste, tandis que la PPI, en vertu du droit irlandais, juge que les artistes irlandais ne reçoivent pas de rémunération équitable dans des Etats tiers.

A la suite à ce désaccord, la RAAP a introduit un recours contre l'autre société devant la Haute Cour irlandaise, estimant que les sommes versées par la PPI sont

insuffisantes.

La Cour indique que la directive concernée ne fait part d'aucune condition selon laquelle l'artiste ou le producteur du phonogramme doit avoir la nationalité d'un Etat membre de l'EEE ou une condition de rattachement à ce territoire.

D'une part, la CJUE explique que les réserves émises par les Etats tiers en vertu du traité de l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle sur les interprétations et les exécutions et les phonogrammes ne limitent pas le droit de ces artistes à une rémunération juste dans l'Union. La directive est donc présente pour préserver la rémunération des artistes interprètes ou exécutants et producteur des Etats tiers.

D'autre part, la CJUE précise que le producteur du phonogramme qui perçoit une rémunération doit la partager avec l'artiste interprète ou exécutant qui a contribué à ce phonogramme.

Par conséquent, la Cour de justice estime que dans le cadre de l'utilisation de phonogrammes dans l'Union, la directive 2006/115 s'oppose à ce qu'un Etat membre, en l'espèce l'Irlande, exclue des artistes ressortissants des Etats tiers à l'EEE ayant droit à une rémunération équitable et unique.

#### Notes

- ▶ (1) *Arrêt CJUE 8 septembre 2020 affaire C-265/19 Recorded Artists Actors Performers Ltd/Phonographic Performance (Ireland) Ltd e.a.*



PUBLICATION

## Publication du rapport annuel du Haut conseil de stabilité financière

Institué par la loi de 2013 relative à la séparation et la régulation des activités bancaires <sup>(1)</sup>, le Haut conseil de stabilité financière, présidé par le ministre chargé de l'économie <sup>(2)</sup>, se réunit au minimum 4 fois par an afin de prévenir les risques et les vulnérabilités potentielles susceptibles d'affecter le secteur financier français.

Le Haut conseil de stabilité financière a publié son rapport annuel pour 2020 <sup>(3)</sup>. Il revient sur son action au cours de l'année écoulée en prenant en compte les premiers effets de la crise sanitaire et analyse la situation financière des acteurs financiers et non financiers du tissu économique français.

Le Haut conseil observe les signes d'une phase haute de cycle financier à la fin de l'année 2019 marquée par l'amélioration de la situation des entreprises et des ménages, une hausse des valorisations des actifs sur les marchés financiers, une croissance régulière et une baisse du chômage. Les banques étaient alors dans une position financière solide, les assurances françaises ont continué à améliorer leur solvabilité en 2019 et les montants et le nombre d'organismes de gestion immatriculés en France ont augmenté.

A partir de la fin février 2020, la crise sanitaire a provoqué une correction brutale des prix d'actifs et le CAC 40 a chuté de près de 40%. Sur la même période, le marché primaire obligataire, celui des obligations à haut rendement, le secteur de gestion collective, les banques, les assurances ont subi un fort impact illustrant l'importance des liens entre les différents acteurs.

La propagation de chocs dans le système financier français est un axe de travail important du Haut Conseil développé

dans ce rapport <sup>(4)</sup>.

Dans un premier temps, les réformes mises en œuvre depuis une dizaine d'années ont permis au secteur financier français d'aborder la crise dans une position plus solide.

Ensuite, l'action conjuguée des gouvernements, des régulateurs et des banques centrales, en Europe et aux Etats-Unis, a permis une normalisation progressive des conditions financières. Les autorités de supervision ont activé les flexibilités réglementaires permettant aux banques d'utiliser leurs coussins de capital, tout en demandant aux banques et aux assurances de ne pas verser de dividendes. Le Haut Conseil a joué son rôle, en décidant de relâcher intégralement en mars 2020 le coussin de fonds propres contra-cyclique des banques, pour leur permettre de répondre à la demande de crédit <sup>(5)</sup>.

Compte tenu des risques avérés qui pèsent sur la stabilité financière malgré les mesures mises en place, le Haut conseil restera particulièrement vigilant concernant la hausse du risque sur les portefeuilles de prêts des banques aux entreprises et aux ménages.

Enfin le rapport revient sur la recommandation du Haut Conseil relative aux conditions d'octroi de crédit immobilier résidentiel <sup>(6)</sup>. Celui-ci demande aux établissements de crédit de « se conformer aux bonnes pratiques en matière d'octroi de crédit, à savoir un taux d'effort à l'octroi maximal de 33 % du revenu net de l'emprunteur et une durée de crédit qui n'excède pas 25 ans. Jusqu'à 15 % de la production peut s'écarter du strict respect de ces critères, dont les trois quarts réservés aux primo-accédants et aux acquéreurs de leur résidence principale, dans la limite d'un endettement inférieur à sept années de revenus. »

### Notes

- ▶ (1) Article L631-2 du code monétaire et financier
- ▶ (2) DG Trésor - Rapport annuel du Haut Conseil de Stabilité Financière
- ▶ (3) Loi n° 2013-672 du 26 juillet 2013 de séparation et de régulation des activités bancaires
- ▶ (4) Publication sur les interconnexions dans le système financier français
- ▶ (5) Décision n°D-HCSF-2020-2 relative au taux du coussin de fonds propres contra-cyclique du 1er avril 2020
- ▶ (6) Rapport sur les conditions d'octroi des prêts immobiliers



PUBLICATION

## Publication du rapport annuel 2019 de l'inspection des services des réclamations et des médiations traitées par la douane

L'inspection des services de la douane a publié, le 29 septembre 2020, son rapport annuel 2019 des réclamations et des médiations traitées par la douane<sup>(1)</sup>.

La première partie du rapport analyse les réclamations traitées par la douane. Ensemble le réseau des directions des douanes et la direction générale ont traité, en 2019, 1 201 dossiers de réclamations de toute nature, contre 1 024 en 2018. Le réseau des directions des douanes traite 95% des réclamations. Le rapport précise que la progression nette en volume de 178 dossiers nouveaux sur l'année n'est pas significative au regard du niveau en hausse de satisfaction des usagers : 93 % contre 85 % en 2018. Les particuliers représentent plus de 81 % des plaignants. La nationalité des plaignants est connue dans 65 % des cas : 77 % sont français, 9 % sont ressortissants de pays de l'Union européenne et 14 % de pays tiers. « Avec plus de 38 % des dossiers (36 % en 2018), la direction interrégionale de Paris aéroports (DIPA), qui regroupe Roissy et Orly, demeure la première direction concernée en volume de réclamations à traiter ».

L'application de la réglementation douanière et fiscale est le premier sujet de réclamations, devant la contestation à l'encontre des infractions constatées. Les contestations liées aux modalités de réception des marchandises représentent, comme en 2018, 17 % des réclamations. Viennent ensuite les conditions de réalisation des contrôles et la détérioration de biens, respectivement 13 % et 11 % des dossiers.

88 % des dossiers sont traités en deux mois maximum (contre 78 % en 2017 et 84 % en 2018) par le réseau des directions des douanes, et 68 % des dossiers sont traités en deux mois maximum (contre 74 % en 2018) par la direction générale.

La deuxième partie du rapport est consacrée aux médiations relevant de la douane traitées par le médiateur des ministères économiques et financiers. Il agit comme intervenant neutre, impartial et indépendant, afin d'aider

les parties à trouver une solution mutuellement acceptable à leur différend. Sans pouvoir spécifique d'enquête ou de contrainte, il facilite la négociation, mais ne propose pas les solutions qui doivent émerger des parties elles-mêmes.

En 2019, le médiateur a transmis à la douane 39 dossiers pouvant la concerner (contre 37 en 2018). 16 dossiers consistaient en réalité en des réclamations et ont été traités en tant que telles, à raison de 13 par les services territoriaux et trois par les services centraux. En 2019, la DGDDI a traité 20 des 23 demandes de médiation reçues pour l'année. 2019 a également vu l'aboutissement de neuf dossiers reçus en 2017 et 2018. Seulement 2% des réclamations donnent lieu ensuite à une médiation. La grande majorité des médiations concerne des particuliers. Le traitement des dossiers de médiation clôturés en 2019 s'est effectué dans 70 % des cas en moins de trois mois. L'application de la réglementation fiscale représente comme l'an dernier près de 70 % des demandes de médiation. Plusieurs dossiers de médiation ont porté sur les conditions de réalisation des contrôles à la circulation. Le rapport rappelle que l'article 60 du code des douanes autorise les agents à procéder « à la visite des marchandises, des moyens de transport et à celle des personnes » et que les agents peuvent procéder à des palpations de sécurité. Ce pouvoir général de visite peut s'exercer sur l'ensemble du territoire douanier national (terrestre et maritime).

Enfin, la troisième partie du rapport porte sur les interactions entre le défenseur des droits et l'administration des douanes. En 2019, huit dossiers soulevés devant le défenseur des droits ont concerné l'administration des douanes, dont deux ont été initiés par des agents, cinq par des particuliers et un par une association. « Sur ces huit dossiers, cinq relèvent du domaine de la surveillance et portent sur des aspects de déroulement de contrôle et de déontologie, deux concernent les opérations commerciales pour des modalités de taxation, et un l'administration générale sur un sujet de remboursement de frais de stage ». Un seul n'est pas encore résolu.

### Notes

► (1) Rapport annuel 2019 de l'inspection des services des réclamations et des médiations traitées par la douane

▲  
Sommaire

### À lire également !

► Modalités et conditions d'attribution des fréquences dans la "bande coeur" de la 5G (3,4 - 3,8 GHz) - ARCEP





PUBLICATION

## Publication du premier rapport du comité de suivi et d'évaluation de la loi PACTE

France Stratégie a publié, le 25 septembre 2020, le premier rapport annuel<sup>(1)</sup> du comité d'évaluation de la loi Pacte<sup>(2)</sup>, afin de faire un point d'étape sur sa mise en œuvre et ses conséquences. Prévu par l'article 221 de cette même loi, ce premier rapport suit et évalue 23 thématiques conformément au rapport méthodologique du comité de suivi et d'évaluation de la loi PACTE publié en décembre 2019<sup>(3)</sup>.

Les 23 thématiques suivies sont les suivantes : Guichet et registre uniques ; Entreprises individuelles à responsabilité limitée ; Simplification des seuils ; Droit des sûretés ; Epargne retraite ; Finances verte et solidaire ; Assurance-vie ; Levées de fonds par émission de jetons ; PEA-PME ; Opposition aux brevets ; Aéroports de Paris ; La Française des jeux ; Engie ; La Poste ; Fonds pour l'innovation et l'industrie ; Protection des secteurs stratégiques ; Intéressement et participation ; Actionnariat salarié ; Société à mission ; Fonds de pérennité ; Administrateurs salariés ; Base de données sur les délais de paiement ; Certification des comptes.

La quasi-totalité des mesures réglementaires qui devaient être adoptées pour mettre en œuvre la loi l'ont été. Un certain nombre de chantiers administratifs importants sont en cours. Ainsi pour le registre unique, une première version sera mise en service en janvier 2021, mais la mise en service définitive est prévue en janvier 2023.

La plupart des mesures sont devenues applicables entre la date de promulgation de la loi, le 23 mai 2019 et la fin du premier semestre 2020. Le rapport indique qu'il est souvent, trop tôt pour disposer de faits et de chiffres permettant d'en décrire, et, a fortiori, d'en évaluer les conséquences. En outre, la crise sanitaire a constitué un choc exogène important et inédit sur les effets de la loi Pacte.

Il souligne toutefois quelques éléments d'appréciation factuelle.

Pour ce qui est des participations de l'État, la majorité du capital de la Française des jeux a bien été transférée au secteur privé le 21 novembre 2019, la part de l'État passant de 72 % à 21,9 %. L'Autorité nationale des jeux (ANJ) a bien succédé à l'Autorité de régulation des jeux en ligne (l'Arjel), en vertu du décret n° 2020-199 du 4 mars 2020<sup>(4)</sup>.

La création du nouveau pôle financier public est également intervenue le 4 mars 2020, en deux temps : la Caisse des dépôts (CDC) est devenue actionnaire majoritaire du

groupe La Poste et a immédiatement cédé sa participation dans CNP à La Poste ; puis La Poste a cédé cette participation à sa filiale La Banque Postale (LBP).

Si les seuils de détention du capital d'Engie par l'État ont été assouplis par la loi Pacte, aucune évolution du capital n'a eu lieu à ce jour. Bien que le référendum d'initiative partagée n'ait pas abouti, la privatisation du groupe Aéroports de Paris ne devrait pas survenir avant 2022.

Les dispositions visant à améliorer le financement de l'économie française ont été, elles aussi, mises en œuvre dans un contexte tout à fait imprévu, avec au premier semestre de 2020 une épargne additionnelle qui a pu être évaluée à plus de 80 milliards d'euros, et une volatilité importante des marchés actions.

Concernant les dispositions relatives à la gouvernance des entreprises et la participation des salariés, il peut être noté un démarrage dynamique des nouveaux Plans d'épargne retraite (PER), avec un encours au 30 mars 2020 de 7,8 milliards d'euros et plus de 788 000 souscripteurs. Concernant l'intéressement et la participation, il ressort que les versements sur les dispositifs d'épargne salariale et d'épargne retraite collective pour 2019 ont atteint 15,5 milliards d'euros (+325 millions d'euros par rapport à l'année 2018), dont 3,95 milliards au titre de la participation (+1 %) et 5,4 milliards au titre de l'intéressement (+3,5 %).

S'agissant du Fonds pour l'innovation et l'industrie, la constitution, la gouvernance, la doctrine d'emploi ou encore les modalités de gestion financière et d'attribution des fonds sont désormais établis. La pertinence des cessions de participations dans l'objectif d'un rendement annuel de 250 millions d'euros reste à examiner.

En ce qui concerne les dispositions relatives à la simplification et la modernisation du cadre réglementaire, il apparaît une accélération du nombre de créations d'EIRL depuis la mise en application de la réforme (+55 % sur le flux mensuel). Les EIRL restent toutefois marginales au sein des 2,3 millions d'entreprises individuelles (2 %) et leur dynamique n'est pas aussi forte que celle des micro-entrepreneurs et des sociétés par actions simplifiées.

Enfin, le rapport estime qu'une soixantaine de sociétés se sont dotées d'une raison d'être, principalement autour d'enjeux sociaux (réduction des inégalités, croissance inclusive, etc.) et environnementaux (réduction de l'impact environnemental, financement de la transition écologique, etc.).

### Notes

► (1) France stratégie – Premier rapport du comité de suivi et d'évaluation de la loi PACTE

- ▶ (2) Loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises
- ▶ (3) France stratégie – Rapport méthodologique du comité de suivi et d'évaluation de la loi PACTE
- ▶ (4) Décret n° 2020-199 du 4 mars 2020 relatif à l'organisation et au fonctionnement de l'Autorité nationale des jeux

Sommaire



PUBLICATION

## Publication par l'Agence française anticorruption d'un diagnostic national sur les dispositifs anticorruption dans les entreprises

En février 2020, l'Agence française anticorruption (AFA) a lancé une enquête avec l'aide des fédérations professionnelles, afin de faire un état des lieux des dispositifs de prévention et détection de la corruption au sein des entreprises de tous secteurs d'activité. Elle a publié, le 21 septembre 2020, les résultats de cette enquête dans un rapport d'analyse<sup>(1)</sup> qui identifie les différents dispositifs mis en place ainsi que les axes de progrès.

Les entreprises ayant répondu à cette enquête sont réparties équitablement selon leur taille. La moitié correspondant à des ETI ou grandes entreprises qui sont assujetties aux obligations de l'article 17 de la loi Sapin II<sup>(2)</sup>, visant à mettre en place en interne des mesures préventives anticorruption. L'autre moitié correspondant à des petites ETI ou PME non assujetties à ces obligations.

Pour les entreprises assujetties, la moitié des répondants occupent des fonctions consacrées au domaine de l'éthique, alors que pour les entreprises non assujetties, il s'agit majoritairement des directeurs généraux.

La grande majorité des répondants estime connaître l'ensemble des infractions de manquements à la probité, et notamment la différence entre la corruption active et la corruption passive (87%).

Ils considèrent que certaines fonctions sont plus exposées que d'autres au risque de corruption, notamment les achats (92%) et le commerce (79%) qui sont visées par la loi Sapin II. « Ainsi, d'autres fonctions comme les fonctions juridiques, l'ingénierie, la communication ou encore la recherche et le développement sortent du spectre de vigilance anticorruption des entreprises ».

L'enquête révèle que 22% des entreprises interrogées ont été confrontées à un cas de corruption au cours des cinq dernières années. Parmi elles, seules 51 % ont engagé une procédure disciplinaire pour ces faits qui ont toutes abouti à une sanction disciplinaire. 20 % d'entre elles ont accompagné la sanction disciplinaire d'une plainte pénale, qui a donné lieu à condamnation dans 11% des cas.

70 % des entreprises interrogées ont mis en place un dispositif anticorruption. Dans la majorité des cas le dispositif a été mis en place pour se conformer aux dispositions législatives et dans la moitié des cas, à l'initiative des instances dirigeantes.

Ces dispositifs restent toutefois lacunaires. Si la majorité

des entreprises est dotée d'un code de conduite ou d'une charte déontologique (85%), peu sont dotées d'un responsable conformité (48%) ; d'une cartographie des risques (53%) ; d'une procédure d'évaluation des tiers (39%) ; d'actions de formation et de prévention (56%) ; d'un dispositif d'alerte interne (61%) ; ou de contrôle interne (56%).

Près de 50 % des entreprises ne sensibilisent pas l'ensemble de leurs échelons hiérarchiques au risque de corruption et seules 64 % des entreprises assujetties à l'article 17 de la loi Sapin II sensibilisent tous leurs échelons hiérarchiques.

Seules 45 % des entreprises ont un responsable de la conformité en mesure d'assurer le pilotage de ce dispositif. Dans 55% des cas ce dispositif est piloté par une autre fonction, notamment le directeur juridique (13% des cas). « Malgré un rattachement à la direction générale pour près de 70 % des entreprises, l'implication du responsable de la fonction conformité demeure encore lacunaire au sein des entreprises. Seules 25 % des entreprises lui permettent de donner des avis sur les projets stratégiques de l'organisation et il ne siège au comité de direction que dans 28 % des entreprises ».

Enfin, l'étude fait un focus sur les PME et petites ETI qui même si elles ne sont pas soumises aux obligations de l'article 17 de la loi Sapin II ont intérêt à se doter d'un dispositif de prévention et de détection des atteintes à la probité.

Les PME et petites ETI se sentent peu concernées par la corruption : seules 56 % d'entre elles ont abordé au cours des 6 derniers mois le thème de la corruption dans l'environnement professionnel et 50 % sont dotées d'un dispositif de prévention. Plus d'un quart des entreprises non assujetties ne prennent pas en compte le risque de corruption dans leurs procédures de recrutement, d'appel d'offres ou de fusions acquisitions, contre seulement 2 % des entreprises assujetties. En outre, « les entreprises non assujetties sanctionnent peu les auteurs des faits de corruption : seules 26 % des entreprises non assujetties ayant été confrontées à un cas de corruption dans les 5 dernières années ont engagé au moins une procédure disciplinaire contre 67 % des entreprises assujetties ».

L'AFA précise que ce diagnostic sera effectué régulièrement afin de mesurer l'évolution de la perception de la corruption et de la mise en place des dispositifs la prévenant au sein des entreprises françaises.

Notes

- ▶ (1) AFA – Diagnostic national sur les dispositifs anticorruption dans les entreprises
- ▶ (2) Article 17 de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique



Sommaire

PUBLICATION



## Etude de l'INSEE - Les créateurs d'entreprises de 2018

Elaborée par l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), une étude, publiée le 29 septembre 2020, retrace les créations d'entreprises, hors régime du micro-entrepreneur, au cours de l'année 2018.

Premiers contributeurs des créations d'entreprises, les salariés du secteur privé représentent plus d'un tiers des entreprises créées en France en 2018, devant les chômeurs et les indépendants/chefs d'entreprises.

La part des femmes est relativement faible, représentant 29% des créateurs d'entreprises, essentiellement dans les domaines de la santé humaine et l'action sociale et les activités de services aux ménages.

Plus de la moitié des créateurs d'entreprises possèdent un diplôme de l'enseignement supérieur, une hausse de 10% comparé à 2014.

Un grand nombre de créateurs d'entreprises sont familiers de la création d'entreprise. De plus, la moitié d'entre eux, bien renseignés dans le domaine concerné, ont souvent plus de dix ans d'expérience.

Malgré les difficultés rencontrées pour concrétiser leur projet, notamment sur les formalités administratives, pécuniaires et la réglementation en vigueur, l'indépendance est le premier moteur de la création d'une entreprise, loin devant l'autonomie financière, représentant seulement 24%.

Une nouvelle entreprise sur deux débute son projet avec un financement inférieur à 8.000 euros. Les secteurs privilégiés restent le commerce, les activités spécialisées, scientifiques et technique et la construction.

L'aide aux chômeurs créateurs ou repreneurs d'entreprise (L'ACCRE) est prisée parmi les créateurs d'entreprises. La clientèle de particuliers représente la majorité du chiffre d'affaires de l'entreprise, notamment dans les secteurs de l'action sociale, restauration, hébergement, contrairement aux activités spécialisées, scientifiques et techniques.

Le numérique prend de l'ampleur, de nombreuses nouvelles entreprises utilisent les plateformes numériques ainsi que les réseaux sociaux pour présenter leurs entreprises et être mises en relation avec leurs clients.

La part des « entreprises-employeuses » est en recul par rapport à 2014, avec un peu de 25% des entreprises qui emploient au moins un salarié en plus du créateur. Certains secteurs sont plus enclins à embaucher des salariés, comme l'hébergement, la restauration et la construction.

A l'approche de 2019, les nouveaux créateurs d'entreprises étaient optimistes face à la pérennité de leur projet. De 2014 à 2018, la volonté de faire fructifier leur entreprise a bondi de 7%.

Les créations d'entreprises seront suite à la crise de la covid-19 sans doute en baisse pour l'année 2020. Une évaluation des créations d'entreprises post-crise est prévue.

### Notes

- ▶ (1) Etude de l'INSEE - Les créations d'entreprises de 2018
- ▶ (2) Les créations d'entreprises en 2018



Sommaire

### À lire également !

- ▶ Décret n°2020-1186 du 29 septembre 2020 pris pour l'application de l'article 199 terdecies-0 AB du code général des impôts relatif aux investissements effectués par des contribuables au capital de certaines entreprises agréées "entreprise solidaire d'utilité sociale"
- ▶ Renforcement du dispositif de soutien aux entreprises impactées par les nouvelles restrictions d'accueil au public







PUBLICATION

## Cour des comptes - Rapport sur les agents contractuels dans la fonction publique

La Cour des Comptes préconise dans son rapport rendu public le 22 septembre 2020 l'adoption de mesures facilitant la coexistence durable dans le service public des fonctionnaires titulaires et des agents contractuels<sup>(1)</sup>.

Selon l'enquête menée par la Cour des Comptes, le recrutement d'agents publics contractuels répond aujourd'hui à des besoins bien identifiés. Il est explicable pour partie par des situations qui ne peuvent pas être traitées par le système de gestion des fonctionnaires par corps ou cadres d'emplois tel qu'il a été construit progressivement depuis 1946.

Cependant une partie de l'emploi contractuel traduit aussi des pratiques critiquables, auxquelles il serait possible de remédier, en corrigeant des dérives qui conduisent à s'affranchir des règles de gestion de la fonction publique.

La Cour constate en effet que la gestion par corps ou cadres d'emplois des fonctionnaires n'est pas toujours bien adaptée à un monde où les compétences utiles évoluent très rapidement. Par ailleurs, le principe d'évolution de la carrière et de mobilité qui est au cœur des droits et obligations statutaires rencontre, notamment dans sa dimension géographique, de plus en plus de difficultés à s'appliquer.

La gestion par les emplois des contractuels soulève, par ailleurs, d'autres difficultés qui concernent le déroulement des carrières, la continuité du service, la fidélité aux valeurs du service public, ces agents n'étant pas soumis aux mêmes obligations de disponibilité ou de mobilités pour certains postes. Le recrutement de contractuels peut aussi s'avérer une solution onéreuse pour les employeurs publics dans certains cas.

Sans être en mesure de trancher un débat qui relève du législateur, ou même du pouvoir constituant, la Cour relève que, dans la plupart des pays européens, les deux systèmes sont plus spécialisés par type d'administration que dans notre pays. Les fonctionnaires stricto sensu, gérés dans le cadre de statuts particuliers régissant les corps, sont généralement réservés aux administrations les plus « régaliennes », tandis que les agents contractuels, souvent les plus nombreux, sont majoritairement présents dans des services publics plus opérationnels tels que l'éducation ou la santé.

Une telle organisation a prévalu jusqu'à l'adoption du statut général de 1946. Elle constituerait aujourd'hui une rupture avec ce qu'est devenu le système de fonction publique « à la française ». Faut-il de clarification, le modèle actuel, qui n'est pas remis en cause par la réforme en cours, comporte un risque d'alignement croissant de la gestion des agents contractuels sur celle des agents titulaires. Pour tenter de conserver à la fois les avantages d'une fonction publique

de carrière, qui reste un des fondements du système d'administration français, et ceux d'une fonction publique contractuelle, dont l'utilité s'est imposée pour assurer l'adaptabilité et la continuité du service public, il convient selon la Cour de maintenir un équilibre, dont la soutenabilité reste à démontrer, entre la préservation du statut pour les fonctionnaires et celle de la flexibilité des conditions de recrutement et d'emploi des agents contractuels.

1) La Cour constate que l'augmentation tendancielle du nombre des agents contractuels traduit des difficultés d'adaptation du service public.

Au cours des années 2010 à 2017, le nombre des agents contractuels, exprimé en ETP, a cru plus vite (15,8 %) que celui de l'ensemble des agents publics (5,9 %). En dépit de ces évolutions, le poids des agents contractuels dans la fonction publique française (19 %) reste très en deçà de celui constaté dans la plupart des grands pays européens, comme l'Allemagne (60 %), le Royaume-Uni (92 %), l'Italie (85 %) ou l'Espagne (47 %). Analysant les motifs de recrutement des agents contractuels, la Cour a constaté que, dans une partie des cas, leur embauche s'explique par des besoins qui ne peuvent pas être satisfaits par des agents titulaires, lorsqu'il n'existe pas de corps de fonctionnaires (médecin, psychologue, traducteur) ou pour des nouveaux métiers liés au numérique.

Cependant, dans de nombreux cas, la Cour a constaté que l'emploi d'agents contractuels découle des difficultés rencontrées dans la gestion des agents titulaires de la fonction publique. Il en va ainsi des recrutements d'agents contractuels causés par la rigidité des procédures d'affectation et de mobilité des fonctionnaires, qui laissent de nombreux postes d'agents titulaires vacants comme, par exemple, dans l'éducation nationale. Par ailleurs, dans des métiers pour lesquels existent des corps ou des cadres d'emplois, l'embauche de personnels contractuels permet de s'affranchir de conditions d'exercice et de rémunération inadaptées à la réalité du marché de l'emploi sur des segments particuliers. Enfin, le processus de recrutement des agents titulaires, souvent long et complexe, explique le recours à des agents contractuels pour satisfaire des besoins sans attendre.

2) La Cour relève des modalités de gestion qui rigidifient le régime des agents contractuels.

Alors que le recrutement d'agents contractuels est généralement justifié par des nécessités d'ajustement et de flexibilité des emplois publics, dans la pratique, leur gestion se rapproche de celle des titulaires et tend à une rigidification progressive. Les employeurs publics mettent fréquemment en place des procédures destinées à assurer

l'égalité de traitement et l'absence de discrimination pour l'accès aux emplois publics. Ces précautions justifiées conduisent cependant à allonger la durée et à rigidifier les conditions de recrutement des agents contractuels.

Les salaires versés aux agents contractuels sont globalement inférieures à ceux des agents titulaires. Il s'agit pour partie d'un effet de structure, lié à l'âge des agents et aux types d'emplois occupés. À la différence des agents titulaires, les agents contractuels ne bénéficient juridiquement d'aucun système de carrière ou de promotion. On observe toutefois l'apparition de mécanismes qui conduisent dans les faits à une véritable organisation de la carrière de très nombreux agents contractuels.

Certains employeurs publics instaurent au profit de leurs agents, en particulier ceux qui sont bénéficiaires de contrats à durée déterminée (CDI), un « quasi-statut » s'inspirant largement des dispositions applicables aux fonctionnaires. Il apparaît que la titularisation (loi Sauvadet du 12 mars 2012) est de plus en plus concurrencée par la transformation de contrats à durée déterminée (CDD) en CDI. Ce type de contrat, pour certains emplois, se révèle en effet plus attractif que la titularisation car il n'implique pas certaines sujétions, comme par exemple l'obligation de mobilité.

3) Au-delà des réformes en cours, la Cour recommande d'organiser la coexistence entre agents titulaires et contractuels.

La loi de transformation de la fonction publique du 6 août 2019 prévoit la possibilité de pourvoir davantage de postes de direction par des agents contractuels, la création du contrat de projet d'une durée modulable, le droit de recruter des agents contractuels sur la majorité des emplois permanents de l'État et de ses établissements publics, l'élargissement des possibilités de recours aux agents contractuels dans les fonctions publiques territoriale et hospitalière, la « portabilité » des CDI entre les trois versants de la fonction publique, et enfin, la possibilité de ruptures conventionnelles pour les CDI.

En contrepartie des mesures tendant à faciliter le recours aux agents contractuels, l'application du principe d'égalité d'accès aux emplois publics rappelé par la loi, y compris pour les agents contractuels, suppose des modalités d'accès plus contraignantes que par le passé. Selon les projections faites par la Cour, il est vraisemblable que les fonctionnaires titulaires resteront pour longtemps encore majoritaires dans les trois versants de la fonction publique. Cette estimation est confortée par le fait que la majorité des employeurs publics, en particulier dans la FPT, ne semblent pas décidés aujourd'hui à généraliser le recours à des agents

contractuels.

Dans la perspective d'une augmentation du nombre des agents contractuels occupant des emplois permanents et appelés à coexister, dans les mêmes services, avec des fonctionnaires titulaires restant majoritaires en nombre, il convient d'être attentif à certaines difficultés à traiter. Selon la Cour des Comptes, il faut, tout d'abord, s'interroger sur les moyens de préserver la flexibilité propre au régime des personnels contractuels. Sur ce point, la Cour recommande donc, pour les métiers qui s'y prêtent, la négociation collective de cadres de gestion propres aux agents contractuels, à l'image des conventions collectives du secteur privé.

Les régimes de retraite des agents titulaires et contractuels sont différents, ce qui se traduit par des niveaux de cotisations employeur qui rendent, dans de nombreux cas, moins coûteux le recrutement d'agents contractuels. De même, les modalités de prise en charge du risque chômage des employeurs publics ne sont pas toujours adaptées à une situation dans laquelle le nombre d'agents contractuels occupant des emplois permanents est important. Sur ce point la Cour propose d'étudier pour les agents contractuels la possibilité d'une affiliation obligatoire des employeurs publics au régime national d'assurance chômage.

Enfin, la Cour relève que le statut général de la fonction publique pourrait mieux associer les agents contractuels à l'organisation et au fonctionnement des services publics, dans un contexte où leur nombre croît. Ainsi, les commissions consultatives paritaires, qui sont le pendant, pour ces agents, des commissions administratives paritaires pour les agents titulaires, jouent un rôle incertain. Le rapport propose de réfléchir à la fusion possible de ces instances avec les commissions administratives paritaires.

L'ensemble de cette enquête conduit la Cour à formuler cinq recommandations visant notamment à :

- adapter les conditions de recrutement des agents publics, en élargissant la possibilité de recruter sur titre ;
- mieux négocier les rémunérations des agents contractuels, en développant l'usage de référentiels par les employeurs ;
- proposer à la négociation collective des cadres de gestion, pour les métiers qui s'y prêtent ;
- adapter les modalités de prise en charge du risque chômage à une augmentation du nombre d'agents contractuels ;
- améliorer les conditions du dialogue social pour mieux associer les agents contractuels à l'organisation et au fonctionnement des services publics.

## Notes

- (1) *Cour des comptes – rapport sur les agents contractuels dans la fonction publique*



PUBLICATION

## France stratégie - Rapport sur la protection sociale des travailleurs indépendants

Après la remise, en octobre 2016, d'un premier rapport relatif à la protection sociale des indépendants et son financement le Haut Conseil du financement de la protection sociale (HCFiPS) a de nouveau été missionné par le Premier ministre, le 16 septembre 2019, afin de prolonger la réflexion sur ce sujet et mettre en lumière les évolutions intervenues depuis 2016.

Conformément à la lettre de mission, le rapport détaille quatre thématiques : l'équité du prélèvement entre salariés et non-salariés, le cadre juridique de l'exercice du travail indépendant, la qualité du service du régime social des indépendants (RSI) après son absorption par le régime général, ainsi que la lutte contre la fraude en matière de travail non salarié.

Près de 420 000 créations de micro entreprises ont ainsi été relevées en 2018 : les effectifs de travailleurs indépendants ont fortement progressé ces dernières années mais beaucoup sont dans une situation précaire (faibles revenus professionnels et patrimoine professionnel limité, voire inexistant), ce qui a pour conséquence une faible couverture sociale.

À carrière complète, avec une rémunération proche du Smic un artisan percevra une pension de retraite correspondant à 3 fois le niveau effectif des cotisations vieillesse acquittées, là où le salarié touchera une pension correspondant à 6,4 fois le niveau effectif des cotisations acquittées.

Remis le 24 septembre 2020, le rapport du HCFiPS relatif à la protection sociale des indépendants, estime qu'il est possible d'améliorer la protection sociale des indépendants, notamment en la rapprochant de celles des salariés.

Il préconise d'homogénéiser l'assiette des cotisations et de la CSG. En effet, la CSG n'offre aucune contrepartie directe en termes de prestations sociales. Or, le poids de son assiette pour les indépendants est supérieur à celui des salariés. Du fait d'une assiette de cotisations contributives moindre, le retour sur le prélèvement social des indépendants est moindre par rapport à celui des salariés.

Pour le Haut Conseil, plus d'équité pourrait également passer par l'harmonisation des assiettes sociales des indépendants « classiques », en définissant une assiette unique pour tous les prélèvements sociaux (cotisations et CSG). Cette assiette correspondrait au chiffre d'affaires minoré des frais professionnels hors prélèvements sociaux) auquel un abattement forfaitaire serait appliqué.

Le rapport préconise également l'extension de l'exonération accordée dans le cadre de l'Acre (exonération spécifique relative aux débuts d'activité), sur deux années contre une actuellement.

Le rapport recommande de légiférer afin de mettre un terme à l'instabilité des situations actuellement soumises à l'appréciation des juges. Pour le HCFiPS, la qualification juridique de salariat et d'indépendant nécessite d'être clarifiée. Alors qu'en droit du travail le salariat est établi en raison d'un lien de subordination, cette notion est plus souple en matière de sécurité sociale, car il est possible de rattacher au régime général des salariés des populations qui ne sont pas des salariés au sens du droit du travail. Le double statut de cotisants et d'assurés, qui fait la spécificité des indépendants doit permettre la prise en compte de l'intégralité de leur situation, tant du point de vue des prélèvements que de leurs droits sociaux.

Bien que l'absorption du RSI par le régime général se soit correctement déroulée, le Haut Conseil relève des difficultés qui doivent être résorbées. Ainsi, les démarches continuent d'être perçues comme trop complexes par les non-salariés, les règles sont considérées trop instables, et les décalages temporels entre perception des revenus et acquittement des prélèvements sociaux sont sources de difficultés. Des expérimentations sur ces points sont en cours dans certains organismes, notamment des processus d'auto-liquidation, limitant l'impact du décalage entre prélèvements et perception de revenus.

Le rapport invite donc les organismes à garantir une offre de service globale pour le travail indépendant, à améliorer l'information des travailleurs indépendants et à assurer le déploiement ainsi qu'un bilan de l'auto-liquidation. La mise en place d'une couverture sociale plus large, sous-entend d'accroître la lutte contre la fraude afin d'assurer le financement du système.

Selon le rapport, le contrôle des activités indépendantes a toujours été relativement faible et les relations entre les organismes de recouvrement et l'administration fiscale paraissent insuffisantes pour assurer une correcte prise en compte des spécificités de l'activité indépendante. Il est donc nécessaire de refonder le système de contrôle, notamment en modifiant les rôles des administrations sociale et fiscale, en augmentant la fiabilité des déclarations, en améliorant le contrôle, avec comme objectif d'assurer la confiance dans un système qui soutient l'activité.

### Notes

- (1) France stratégie - Rapport sur la protection sociale des travailleurs indépendants



## JURISPRUDENCE

## Arrêt de la Cour de cassation du 16 septembre 2020 : la limite de la protection du salarié dénonçant un harcèlement moral : la mauvaise foi

Aux termes de l'article L. 1152-2 du code du travail, aucun salarié ne peut être sanctionné, licencié ou faire l'objet d'une mesure discriminatoire, directe ou indirecte, notamment en matière de rémunération, de formation, de reclassement, d'affectation, de qualification, de classification, de promotion professionnelle, de mutation ou de renouvellement de contrat, pour avoir subi ou refusé de subir des agissements répétés de harcèlement moral ou pour avoir témoigné de tels agissements ou les avoir relatés.

Selon l'article L. 1152-3 du même code, toute rupture de contrat de travail intervenue en méconnaissance des articles L. 1152-1 et L. 1152-2 du code du travail, toute disposition ou tout acte contraire est nul. Il s'en déduit que le salarié qui relate des faits de harcèlement moral ne peut être licencié pour ce motif, sauf mauvaise foi, laquelle ne peut résulter que de la connaissance par le salarié de la fausseté des faits qu'il dénonce.

Dans une affaire jugée le 16 septembre 2020 par la Cour de cassation<sup>(1)</sup>, un salarié soutenait qu'il avait été licencié pour avoir dénoncé des faits de harcèlement moral et que son licenciement était entaché de nullité à ce titre. Il estimait que son employeur ne démontrait pas sa mauvaise foi et la connaissance qu'il avait de la fausseté des faits dénoncés. Il faisait valoir également qu'il avait été licencié pour avoir refusé de subir des agissements de harcèlement moral et que son licenciement était également entaché de nullité à ce titre.

De son côté, la société intimée se prévalait de la mauvaise foi du salarié dans la dénonciation de faits de harcèlement moral, estimant que celui-ci, en toute connaissance de cause, avait présenté des faits mensongers dans le cadre d'une stratégie de pression et de communication dérivée du chantage afin de s'affranchir de ses obligations contractuelles. Elle contestait le harcèlement moral allégué par l'intéressé.

En appel, les juges ont considéré qu'il découlait des éléments de l'affaire que la mauvaise foi du salarié, lorsqu'il a dénoncé des faits de harcèlement moral, était établie de sorte que celui-ci ne pouvait revendiquer à son profit les dispositions protectrices de l'article L. 1152-2 du Code du travail. Le pourvoi formé par le salarié n'a pas changé cette appréciation.

Dans son arrêt, la Cour de cassation confirme qu'il résulte de l'application combinée de cet article et de celui qui le suit dans le Code du travail que : « *le salarié qui relate des faits de harcèlement moral ne peut être licencié pour*

*ce motif, sauf mauvaise foi, laquelle ne peut résulter que de la connaissance par le salarié de la fausseté des faits qu'il dénonce* ».

Au cas d'espèce, plusieurs éléments ont permis à la cour d'appel d'arriver à la conclusion que le salarié était de mauvaise foi au moment où il a dénoncé des faits de harcèlement moral. Elle a constaté que celui-ci avait persisté à reprocher mensongèrement à l'employeur de ne pas lui avoir donné pendant plusieurs mois les motifs de sa sortie de mission alors qu'ils avaient été portés à sa connaissance par écrit et qu'il était à l'origine du blocage de toute communication.

En outre, en dénonçant des faits qu'il savait inexistantes de harcèlement moral, l'intéressé, déniait tout pouvoir d'appréciation de l'employeur sur son comportement et sur son travail, avait adopté une stratégie lui permettant de se soustraire aux différents entretiens qui étaient fixés par l'employeur et à la discussion contradictoire qu'il appelait pourtant de ses vœux.

Les juges du fond ont également retenu que la connaissance que le salarié avait de la fausseté de ses allégations de harcèlement moral se déduisait de la contradiction existant entre son souhait affiché d'obtenir des explications sur les motifs de son retrait de mission et son refus persistant de s'expliquer loyalement avec l'employeur sur lesdits motifs.

Les juges ont relevé le caractère répétitif des remerciements qu'il avait adressés à l'employeur et de l'expression réitérée de sa volonté d'ouverture au dialogue, alors qu'il avait mis en réalité en échec toutes les tentatives de l'employeur de parvenir à une communication constructive en refusant d'honorer tous les rendez-vous qui lui étaient donnés au mépris de ses obligations contractuelles. La cour d'appel « a ainsi caractérisé la mauvaise foi du salarié dans la dénonciation des faits de harcèlement moral », retient la Cour de cassation.

La Cour de cassation apporte une précision : l'absence éventuelle dans la lettre de licenciement de mention de la mauvaise foi avec laquelle le salarié a relaté des agissements de harcèlement moral n'est pas exclusive de la mauvaise foi de l'intéressé, laquelle peut être alléguée par l'employeur devant le juge. Derrière cette formule, il faut comprendre que la mauvaise foi du salarié peut être invoquée en cours de procès ; le fait que la lettre de licenciement ne mentionne pas expressément la mauvaise foi du salarié n'empêche pas sa reconnaissance par le juge au regard des éléments rapportés par l'employeur.

## Notes

► *Cass. soc., 16 sept. 2020, n° 18-26.696*

Sommaire





TEXTE OFFICIEL

## Ordonnance du 23 septembre 2020 relative aux conditions de travail des jeunes travailleurs de moins de dix-huit ans à bord des navires et à l'embarquement de personnes autres que gens de mer à des fins d'observation ou de mise en situation en milieu professionnel

L'ordonnance n° 2020-1162 du 23 septembre 2020 relative aux conditions de travail des jeunes travailleurs de moins de dix-huit ans à bord des navires et à l'embarquement de personnes autres que gens de mer à des fins d'observation ou de mise en situation en milieu professionnel a été publiée au Journal officiel du 24 septembre 2020<sup>(1)</sup>. Prise en application du 5° du III de l'article 135 de la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités<sup>(2)</sup>, elle précise les conditions de travail des observateurs et des travailleurs de moins de 18 ans à bord des navires.

En premier lieu, l'article 1er fixe la durée journalière de travail à 8 heures et aligne le régime de dérogation à la durée du travail des jeunes travailleurs âgés d'au moins 16 ans à bord des navires sur celui prévu à l'article L. 3162-1 du code du travail pour les jeunes travailleurs terrestres exerçant dans les secteurs d'activité visés au R. 3162-1 du même code. Il est permis de déroger, sans accord préalable de l'inspection du travail, à la durée du travail journalier et hebdomadaire dans la limite de 5 heures par semaine et de 2 heures par jour. En cas de dépassement, sont attribuées des périodes de repos d'une durée au moins équivalente au nombre d'heures accomplies au-delà de la durée quotidienne. En outre, les heures supplémentaires éventuelles ainsi que leurs majorations ne peuvent être rémunérées et donnent lieu obligatoirement à un repos compensateur équivalent.

En second lieu, le même article définit, la notion de travail de nuit, d'une part, comme tout travail effectué entre 22 heures et 6 heures pour les jeunes travailleurs âgés de 16 à 18 ans et, d'autre part, comme tout travail effectué entre 20 heures et 6 heures pour les jeunes travailleurs âgés de 15 à 16 ans, conformément aux dispositions de la directive 94/33/CE du 22 juin 1994 du Conseil relative à la protection des jeunes au travail<sup>(3)</sup>.

L'article 2 simplifie les modalités de mise en œuvre de la convention de stage en supprimant l'agrément de l'autorité administrative compétente.

L'article 4 crée une sous-section 4 intitulée « périodes embarquées pour la découverte des métiers maritimes par des personnes autres que gens de mer » dans la section 1 du chapitre V du titre IV du livre V de la cinquième partie du code des transports. Cette sous-section crée les articles L. 5545-8-1 à L. 5545-8-11 dont l'objet est d'encadrer la

présence à bord de navires de pêche ou de commerce de personnes embarquées dans le cadre de périodes de découverte des métiers maritimes.

Les articles L. 5545-8-1 à L. 5545-8-3 du code des transports autorisent et prévoient l'embarquement à bord de navires de jeunes scolarisés dans l'enseignement général du second degré ou en lycée professionnel ainsi qu'aux étudiants dans le cadre de visites d'information, périodes et séquences d'observation en milieu professionnel.

Les articles L. 5545-8-4 à L. 5545-8-6 autorisent l'embarquement à bord de navires des bénéficiaires de périodes de mise en situation en milieu professionnel, prévues par le code du travail pour les personnes avec ou sans activité professionnelle, suivies par des structures d'accompagnement.

Ils bénéficient de la dérogation à l'interdiction de travail de nuit ainsi que la durée minimale de repos quotidien des jeunes travailleurs âgés de moins de 18 ans à bord des navires. Deux procédures d'urgence peuvent être appliquées à ce public : un retrait immédiat peut être ordonné par l'inspecteur du travail ou l'agent de contrôle des affaires maritimes en cas de danger grave et imminent pour la vie ou la santé de la personne embarquée ainsi qu'une suspension de l'exécution de la convention de stage en cas de risque sérieux d'atteinte à la santé ou à la sécurité de la personne embarquée.

Les articles L. 5545-8-7 à L. 5545-8-10 comportent les dispositions communes aux deux publics embarqués : un certificat médical justifiant de l'aptitude à l'embarquement est exigé (L. 5545-8-7) ; l'embarquement de personnes mineures à bord des navires dont la fiche d'effectif minimal autorisé est inférieur à deux est interdit (L. 5545-8-8) ; le rapatriement de la personne embarquée incombe à l'armateur, dans les cas et les conditions définis à l'article L. 5545-8-9 ; l'interdiction d'embarquer peut être ordonnée par l'autorité administrative compétente au regard de la dangerosité de certaines activités maritimes (L. 5545-8-10).

L'article L. 5545-8-11 prévoit, enfin, que les modalités d'application de la sous-section 4 relative aux périodes embarquées sont définies, sauf dispositions contraires, par décret en Conseil d'Etat.

### Notes

- (1) Ordonnance n° 2020-1162 du 23 septembre 2020 relative aux conditions de travail des jeunes travailleurs de moins de dix-huit ans à bord des navires et à l'embarquement de personnes autres que gens de mer à des fins d'observation

*ou de mise en situation en milieu professionnel*

- ▶ (2) Article 135 de la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités
- ▶ (3) Directive 94/33/CE du 22 juin 1994 du Conseil relative à la protection des jeunes au travail

  
Sommaire

## À lire également !

- ▶ Décret n° 2020-1170 du 25 septembre 2020 portant modification du décret n° 2020-810 du 29 juin 2020 portant modulation temporaire du taux horaire de l'allocation d'activité partielle
- ▶ Décret n°2020-1188 du 29 septembre 2020 relatif à l'activité partielle et au dispositif spécifique d'activité partielle en cas de réduction d'activité durable





## Rapport d'information du Sénat relatif à la lutte contre l'illectronisme et pour l'inclusion numérique

La mission d'information sur la lutte contre l'illectronisme (inhabilité numérique) et pour l'inclusion numérique<sup>(1)</sup>, créée par le Sénat a adopté son rapport le jeudi 17 septembre 2020. Après l'audition de 90 personnes, principalement en visioconférence, la mission d'information appelle à une mobilisation des territoires pour la réussite de la politique publique d'inclusion numérique.

Selon le rapport, 14 millions de Français ne maîtrisent pas le numérique et près d'un Français sur deux n'est pas à l'aise. Si la France est dans la moyenne européenne, la situation n'est pas satisfaisante.

Quelle que soit sa forme, l'exclusion numérique constitue un inconvénient dans une société de plus en plus numérisée. Même si le Conseil d'État a rappelé, le 27 novembre 2019, l'absence de caractère juridiquement obligatoire de saisine de l'administration par voie électronique, ce droit de saisine par voie électronique est devenu, dans les faits, une obligation. Selon le rapport de la mission, cette dématérialisation pourrait permettre d'économiser chaque année 450 millions à l'État.

L'accélération de cette évolution avec le confinement lié à la pandémie de Covid et le développement du télétravail rendent encore plus urgente l'inclusion numérique du plus grand nombre.

Or, la gestion de la complexité administrative est externalisée vers les usagers, qui ne peuvent se retourner vers les guichets des administrations, qui ont fermé. L'ergonomie des sites publics est très en retard. Beaucoup d'usagers se découragent et renoncent à leurs droits.

Pendant le confinement, l'Education nationale a basculé dans le tout-numérique, outil de la continuité pédagogique. Les inégalités entre élèves et enseignants se sont révélées, soulignant la carence d'une obligation de formation au numérique du corps enseignant. Or, contrairement à une idée reçue, les jeunes, les « millenials », y compris les étudiants, manquent également de compétences numériques.

Le numérique, s'il peut à la marge, mieux garantir les droits sociaux en repérant les bénéficiaires potentiels, constitue, pour les bénéficiaires réels, un obstacle croissant d'accès à leurs droits. Malgré des efforts récents, les opérateurs offrent rarement des outils de repérage des fragilités numériques et de proposition de formation au numérique.

Les exclus du numérique se tournent de plus en plus, pour garantir leurs droits sociaux, vers les travailleurs sociaux qui, dans 75 % des cas, effectuent des démarches à la place de l'utilisateur, et vers les bénévoles des associations d'aide

aux personnes en grande précarité, qui sont de plus en plus débordés. Plus la dématérialisation s'accélère, plus la demande d'assistance numérique croît.

Pour les salariés, l'accès à l'emploi est désormais conditionné à la maîtrise du numérique. Toutefois, 12 % des demandeurs d'emploi ne le maîtrisent pas. Dans l'emploi, le numérique constitue désormais une compétence professionnelle de base. Le numérique envahit toute l'économie, y compris les métiers traditionnels et pas seulement dans l'industrie du futur.

Le numérique n'est pas non plus une porte dérobée de retour à l'emploi pour les décrocheurs scolaires, malgré certains parcours individuels exemplaires grâce à un réseau d'écoles du numérique à la pédagogie disruptive. Le confinement ayant souligné que 5 millions de salariés rencontrent des difficultés face au numérique, il est urgent de prendre la mesure du défi d'une économie en compétition avec d'autres dans la société de la connaissance, clé de la compétitivité du XXI<sup>e</sup> siècle.

Pour qu'elle réussisse, la mission formule 45 propositions et préconise de consacrer un milliard d'euros pour une politique ambitieuse d'inclusion numérique autour de sept axes suivants :

1. évaluer plus finement l'exclusion numérique, et mieux cartographier les zones d'exclusion numérique ;
2. passer d'une logique "100 % dématérialisation" à une logique "100 % accessible" pour les sites publics en ligne ;
3. proclamer l'inclusion numérique comme priorité nationale et service d'intérêt économique général en dotant d'un milliard d'euros d'ici 2022 un fonds de lutte contre l'exclusion numérique, afin de couvrir la totalité du territoire du pass numérique et de mobiliser les territoires ;
4. repenser l'offre et l'architecture de la médiation numérique, en visant l'autonomie numérique, avec des "sentinelles de l'illectronisme" pour mieux repérer les personnes éloignées du numérique ;
5. combattre plus efficacement l'exclusion par le coût, angle mort de la Stratégie nationale pour un numérique inclusif, avec un chèque-équipement, destiné à la location ou à l'achat d'un équipement de préférence reconditionné, à la lutte contre l'obsolescence programmée des ordinateurs et des logiciels, et à la reconnaissance du droit à la connexion à Internet ;
6. construire une "Éducation nationale 2.0" en rendant obligatoire la formation à l'utilisation des outils numériques pédagogiques pour l'ensemble des enseignants ;
7. créer un "choc de qualification" au numérique dans les entreprises, en particulier les PME-TPE, les commerçants et artisans, avec un crédit d'impôt pour la formation au numérique.

## Notes

- (1) Rapport d'information du Sénat pour lutter contre l'illectronisme et pour l'inclusion numérique.

Sommaire



## TEXTE OFFICIEL

## Circulaire du 17 septembre 2020 relative aux obligations du Gouvernement en matière d'accessibilité aux personnes en situation de handicap des sites internet publics

D'ores et déjà, l'article 47 de la loi pour l'égalité des chances de 2005<sup>(1)</sup> a introduit en droit une obligation d'accessibilité des sites internet publics aux personnes handicapées. Cependant, d'après l'observatoire du numérique, seuls quelques dizaines de démarches administratives disponibles en ligne sont accessibles aux handicapés.

En application du décret n° 2019-768 du 24 juillet 2019 relatif à l'accessibilité aux personnes handicapées des services de communication au public en ligne<sup>(2)</sup>, les organismes assujettis ont l'obligation de produire un schéma de mise en accessibilité de leurs sites et il est prévu une amende administrative de 20 000 euros par site non conforme.

Depuis le 23 septembre 2020, l'accessibilité numérique est obligatoire pour tous les sites web publics, en application de la directive sur l'accessibilité du Web pour les sites web du secteur public<sup>(3)</sup>. Tous les sites internet, intranet et extranet des collectivités et organismes publics créés avant le 23 septembre 2018 doivent être accessibles aux personnes handicapées et l'obligation s'étend au 23 juin 2021 aux applications mobiles, progiciels et mobiliers urbains numériques, comme les distributeurs de titres de

transport.

Une circulaire<sup>(4)</sup> du ministre de la transformation et de la fonction publique et de la secrétaire d'Etat auprès du Premier ministre, chargée des personnes handicapées du 17 septembre 2020 confie au Service d'information du Gouvernement le suivi de la mise en conformité des 15 sites gouvernementaux les plus fréquentés et à la Direction interministérielle du numérique celui des 250 démarches administratives les plus utilisées.

La circulaire rappelle que le Référentiel général de l'amélioration de l'accessibilité, dans sa 4ème version<sup>(5)</sup> est la méthode technique qui permet de vérifier la conformité d'un site aux exigences d'accessibilité.

De plus, le Fonds d'insertion pour les personnes handicapées dans la fonction publique et la Direction interministérielle du Numérique mettent à disposition des sessions de formation et de sensibilisation, font appel à des designers techniques spécialisés et des agents en situation de handicap pour guider les administrations dans leurs démarches numériques et participent au coût des prestations relatives à l'accessibilité numérique.

## Notes

- (1) Loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées
- (2) Décret n° 2019-768 du 24 juillet 2019 relatif à l'accessibilité aux personnes handicapées des services de communication au public en ligne
- (3) Directive (UE) 2016/2102 du Parlement Européen et du Conseil du 26 octobre 2016 relative à l'accessibilité des sites internet et des applications mobiles des organismes du secteur public
- (4) Circulaire relative à la mise en œuvre des obligations et engagements du Gouvernement en matière d'accessibilité aux personnes en situation de handicap des sites internet, intranet, extranet, et application mobiles publics
- (5) Quatrième version du Référentiel Général d'Accessibilité pour les Administrations (RGAA)

Sommaire

### À lire également !

- Rapport d'activité 2019- Agence du numérique en santé





... ET AUSSI !

Rapport annuel 2019 - Observatoire de la sécurité des moyens de paiement



Sommaire



Partager



GÉRER MON ABONNEMENT

CONSULTER LES NUMÉROS PRÉCÉDENTS

SE DÉSINSCRIRE

Consulter l'actualité de la mission Appui au patrimoine immatériel de l'État (APIE)

Directrice de la publication : Laure Bédier - Rédactrice en chef : Véronique Fourquet - Adjoint : Guillaume Fuchs - Rédaction : Raphaël Arnoux, Cindy Germack, Marie-France Koeffler, Manon Sabourin, Selma Seddak - N° ISSN : 1957 - 0001

Conception et réalisation : Aphania. Routage : logiciel Sympa. Copyright ministère de l'économie et des finances et ministère de l'action et des comptes publics. Tous droits réservés. Conformément à la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 modifiée relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, vous disposez d'un droit d'accès, de modification et de suppression des données à caractère personnel qui vous concernent. Ce droit peut être exercé par courriel à l'adresse suivante : [contact-lettre-daj@kiosque.bercy.gouv.fr](mailto:contact-lettre-daj@kiosque.bercy.gouv.fr) ou par courrier postal adressé à la Direction des affaires juridiques - bureau Corel - Bâtiment Condorcet - Télédocus 353 - 6 rue Louise Weiss - 75703 Paris Cedex 13. Les actualités et informations publiées ne constituent en aucun cas un avis juridique. Il appartient ainsi au lecteur de faire les vérifications utiles avant d'en faire usage.